



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 12/SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 9 marzo 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Diodoro VALENTE, Mario PISCHEDDA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO
Consiglieri	Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Luca FAZIO, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO
Referendari	Francesco MAFFEI

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

Vista la 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 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 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;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, in base al quale al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano;

Vista la deliberazione n. 2/2015/PAR, depositata in data 15 gennaio 2015, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di una questione di massima in relazione alla richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Verona con nota n. 214402 del 7 agosto 2014, prospettando un contrasto interpretativo rilevante per l'attività consultiva;

Vista l'ordinanza n. 8 del 18 febbraio 2015 del Presidente della Corte dei conti con la quale, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione predetta;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 184 del 2 marzo 2015 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Primo Referendario Francesco Albo

PREMESSO

Il comune di Verona, al fine di dare corretta attuazione agli obblighi previsti dall'art. 61, commi 9 e 17, del d.l. n. 112/2008, ha chiesto un parere sull'individuazione dell'ente pubblico cui riversare la metà del compenso professionale per collaudo o arbitrato, nel caso in cui il soggetto incaricato sia dipendente di altra amministrazione.

Nel prospettare tale problematica, ha distinto l'ipotesi in cui l'opera cui la prestazione afferisce sia finanziata con fondi di bilancio da quella in cui, invece, la fonte di finanziamento sia eteronoma.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, valutata positivamente l'ammissibilità dei quesiti sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo, ha ritenuto, in assenza di elementi di novità, di confermare l'avviso già espresso con propria deliberazione n. 80/2010/PAR, secondo cui la riduzione del compenso andrebbe inquadrata dalla prospettiva del dipendente pubblico che svolge attività occasionale autorizzata, e non da quella dell'amministrazione conferente l'incarico.

Conseguentemente, ha osservato che gli importi decurtati andrebbero versati al bilancio degli enti presso cui i soggetti incaricati prestano servizio, per alimentare, secondo modalità definite autonomamente da ogni singolo ente, il fondo del trattamento economico accessorio di riferimento per il dipendente incaricato.

Di diverso avviso, tuttavia, sembra essere la delibera n. 269/2013/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, richiamata dal Comune istante, secondo la quale, nel caso di compensi a carico dell'ente locale, i beneficiari del "risparmio di spesa" dovrebbero essere i dipendenti dell'ente locale medesimo, indipendentemente dal fatto che il collaudo sia conferito ad un soggetto terzo all'ente.

Tale soluzione, secondo la stessa Sezione, sembrerebbe più coerente con la finalità di contenimento della spesa corrente dell'ente, che vedrebbe contestualmente alimentato il proprio fondo di amministrazione dei dirigenti.

Al fine di pervenire a un indirizzo univoco in materia, la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha sospeso lo scrutinio dei quesiti vertenti sulla tematica controversa e, con deliberazione n. 2/2015/PAR del 15 gennaio 2015, ha sollevato la seguente questione di massima, che il Presidente della Corte, con ordinanza 18 febbraio 2015, n. 8, ha deferito all'odierno esame da parte di questa Sezione: *"se la riduzione del 50% dei compensi relativi alle prestazioni di cui all'art. 61, comma 9, del D.L. n. 112 del 2008, debba essere versata dall'amministrazione conferente l'incarico, all'amministrazione pubblica (statale e non) ove i dipendenti incaricati prestano servizio oppure debba essere trattenuta affinché l'importo confluisca nei fondi per il finanziamento del trattamento accessorio del personale della stessa amministrazione conferente"*.

La Sezione delle autonomie, prendendo atto della necessità di superare le diverse posizioni ermeneutiche, rilevanti per l'attività consultiva, ritiene che le problematiche prospettate meritino l'adozione di una pronuncia d'orientamento, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. n. 213/2012.

CONSIDERATO

La questione sottoposta al Collegio riguarda l'individuazione dell'ente pubblico beneficiario della quota di risparmio - pari alla metà del compenso professionale - nell'ipotesi in cui le prestazioni di collaudo o arbitrato siano rese, previa autorizzazione, da dipendenti di altre amministrazioni.

Giova premettere che l'art. 61 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. n. 133/2008, ha previsto, al comma 9, che: *“il 50 per cento del compenso spettante al dipendente pubblico per l'attività di componente o di segretario del collegio arbitrale è versato direttamente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato; il predetto importo è riassegnato al fondo di amministrazione per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti ovvero ai fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno del personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato ove esistenti; la medesima disposizione si applica al compenso spettante al dipendente pubblico per i collaudi svolti in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai corrispettivi non ancora riscossi relativi ai procedimenti arbitrali ed ai collaudi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*.

Il successivo comma 17 ha stabilito che tale obbligo di versare al bilancio dello Stato le somme provenienti dalle menzionate riduzioni di spesa non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale.

Per via di questa espressa eccezione operata dal legislatore, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 341/2009, nel ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 9, in relazione all'art. 119 della Costituzione, ha escluso la lesività di tale norma nei confronti dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Nel delineare il contesto giuridico ed economico entro cui si colloca l'art. 61, la Consulta, nella medesima sentenza, ha chiarito che *“le disposizioni censurate si*

inquadra nel contesto di una manovra di risanamento della finanza pubblica di ampio respiro, imperniata sull'applicazione di numerose misure di contenimento della spesa corrente, fra cui sono da comprendersi quelle imposte dall'art. 61 a carico di tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione".

Muovendo da tale presupposto, le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la delibera n. 58/2010, hanno chiarito che la norma contenuta nel comma 9 trova applicazione anche nei confronti degli enti locali, e che il 50 per cento del compenso spettante al dipendente pubblico per attività di componente o segretario del collegio arbitrale o di collaudo non vada riversato al bilancio dello Stato, bensì debba essere assegnato dall'amministrazione territoriale ai fondi per il finanziamento del trattamento economico accessorio, secondo modalità da definirsi autonomamente da parte di ogni singolo ente.

La questione all'odierno esame, inserendosi nel contesto appena descritto, riguarda l'ipotesi specifica, non affrontata in sede nomofilattica, in cui le prestazioni siano rese non da personale dell'ente, bensì da dipendenti di altre amministrazioni, espressamente autorizzati ex art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

E' da ritenere che, ai fini del corretto inquadramento della tematica, occorra prendere le mosse dalle finalità sottese alla disposizione di cui al comma 9 dell'art. 61, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 341, ha individuato nel concorso alla realizzazione di *"obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa"*.

La norma, infatti, impone *"una riduzione delle somme che, in aggiunta alla retribuzione, sono corrisposte, a titolo d'incentivo o di compenso, a talune particolari categorie di dipendenti pubblici, per lo svolgimento di specifiche attività"*.

Tale finalità emerge in modo particolarmente evidente per le amministrazioni statali, per le quali il risparmio di spesa è versato in entrata al bilancio dello Stato ai fini del finanziamento di un fondo di parte corrente fino a concorrenza dell'importo di 200 milioni di euro e, per la parte eccedente, ai fini del miglioramento dei saldi di bilancio (art. 61, comma 17).

Oltre ai menzionati obiettivi di riduzione di spesa, tuttavia, il legislatore sembra aver voluto attuare anche una politica di redistribuzione delle risorse, sottraendo il 50

per cento degli importi da arbitrato o collaudo al compenso individuale, per destinarli alla fruizione collettiva attraverso fondi perequativi o di amministrazione.

Questa considerazione troverebbe riscontro anche nella posizione dell'Avvocatura generale dello Stato nella medesima sentenza n. 341/2009 (fatto – punto 3.2), secondo la quale l'art. 61, comma 9 investirebbe *“il reddito prodotto da una specifica categoria di professionisti, sulla quale il legislatore nazionale, <con norma rispettosa del principio di ragionevolezza, ha ritenuto di incidere in senso redistributivo nel quadro di riassetto macroeconomico nazionale>”*.

Muovendo da questo presupposto, la questione della destinazione della quota decurtata di compenso per attività di componente o segretario di collegio arbitrale, o di collaudatore nell'ambito di contratti pubblici, si ritiene che debba essere risolta dalla prospettiva del soggetto che, previa autorizzazione dell'ente di provenienza, svolge la prestazione e non da quella dell'amministrazione che conferisce l'incarico.

Questa opzione ermeneutica risulta coerente anche con la normativa in materia di incarichi extraistituzionali (art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001), che impone ai dipendenti pubblici il divieto di svolgere incarichi retribuiti, inclusi quelli di arbitrato e collaudo, in assenza della preventiva autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza.

In caso d'inosservanza, il comma 7 dell'art. 53 prevede che *“salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti”*.

Sotto questo profilo, sarebbe contraddittorio ipotizzare che il legislatore abbia inteso attribuire una diversa destinazione alle predette somme, ossia l'amministrazione di provenienza in caso di omessa autorizzazione (art. 53, comma 7, cit.), e quella di destinazione nel caso di attività regolarmente autorizzata.

Peraltro, la soluzione che predilige il versamento all'ente di appartenenza è fisiologicamente correlata anche a finalità di alimentazione dei fondi per la contrattazione decentrata di quest'ultimo, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio.

Tale indubbio beneficio per l'ente autorizzante, in termini di risparmio di risorse, finisce in qualche modo per compensare il disagio correlato alla – pur temporanea – rinuncia all'esclusiva della prestazione lavorativa da parte del proprio dipendente, e finanzia, al contempo, l'incentivazione del personale, nei termini autonomamente definiti in sede di contrattazione decentrata.

In questa prospettiva, pertanto, come osservato dalla Sezione remittente, la norma contenuta nel comma 9 sembra effettivamente prevedere un ulteriore meccanismo di finanziamento del fondo per il trattamento economico accessorio delle amministrazioni di provenienza del personale incaricato, in cui le risorse in questione possono essere utilizzate secondo modalità stabilite in sede contrattuale.

Conclusivamente, si ritiene che, nel caso di incarico conferito a personale di altra amministrazione, la quota di compenso debba essere versata, a prescindere dalla provenienza del finanziamento, all'amministrazione in cui il dipendente presta servizio, e che ha autorizzato l'incarico, affinché le relative somme possano confluire nei pertinenti fondi per il finanziamento del trattamento accessorio, in relazione alla qualifica – dirigenziale o meno – da questo rivestita.

A tal proposito, è opportuno precisare che destinatari della decurtazione sono tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di qualifica dirigenziale e non, che, nel rispetto delle limitazioni e dei divieti legislativamente imposti, svolgano una delle predette attività, percependone il relativo compenso.

Restano ferme, ovviamente, le specifiche discipline sulla ripartizione dei versamenti riguardanti il personale delle amministrazioni statali, per le quali è stato istituito nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato apposito capitolo in cui contabilizzare i versamenti in questione, suddiviso in articoli in relazione alle singole amministrazioni di appartenenza dei dipendenti incaricati.

Analoghe considerazioni valgono per le decurtazioni ai compensi per incarichi di arbitrato svolti da magistrati o da componenti dell'Avvocatura di Stato (oggetto di successivo intervento da parte del legislatore con l'art. 1, commi 18 e ss., della l. n. 190/2012), la cui quota di risparmio confluisce nei fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno di riferimento.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima richiamata in premessa, posta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto, con la deliberazione n. 2/2015/PAR, pronuncia il seguente principio di diritto:

“nel caso di incarico conferito a personale dipendente di altre amministrazioni, destinatario della quota di riduzione dei compensi relativi alle prestazioni di cui all’art. 61, comma 9, del d.l. n. 112 del 2008 è l’ente di provenienza, che ha autorizzato l’incarico medesimo”.

Le Sezione regionale di controllo per il Veneto si atterrà al principio enunciato nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell’adunanza del 9 marzo 2015

Il Relatore

F.to Francesco ALBO

Il Presidente

F.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 27 marzo 2015

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO