

Deliberazione n. 61/2013/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;
dott. Riccardo Patumi	referendario.

Adunanza del 15 febbraio 2013

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 dal Comune di Parma, con nota del 28 gennaio 2013 pervenuta in Sezione, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

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

Vista l'ordinanza presidenziale n. 10 del 7 febbraio 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2013 il relatore Benedetta Cossu;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Parma –premessò che nel corso del 2012 è stata approvata una nuova organizzazione con "ripesatura" delle posizioni dirigenziali dalla quale sono derivate "minori spese" pari a circa 400.000 euro a titolo di minori indennità di posizione e di risultato – intende conoscere se le economie che si creeranno nel 2013 potranno essere utilizzate per integrare la parte variabile del fondo del personale del comparto.

Diritto

1. 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).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco, 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 la richiesta di parere in esame sia ammissibile anche sul piano oggettivo in quanto avente ad oggetto l'interpretazione di una disposizione di legge (articolo 9, comma 2 bis, d.l. 78/2010) il cui obiettivo è la riduzione della spesa per il personale sostenuta dalle pubbliche amministrazioni.

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.

2. Nel merito la Sezione è chiamata a stabilire se un ente locale possa utilizzare i risparmi derivanti da una riorganizzazione

effettuata nel corso del 2012, cui è conseguita una "ripesatura" delle posizioni dirigenziali, per integrare la parte variabile del fondo del personale del comparto per l'anno 2013.

Nell'ambito della manovra di finanza pubblica contenuta nel decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, i commi 1 e 2 *bis* dell'articolo 9 hanno introdotto, per il triennio 2011-2013¹, disposizioni volte a contenere il trattamento economico sia fondamentale che accessorio dei dipendenti pubblici anche di qualifica dirigenziale.

Il comma 1 del citato articolo 9 ha introdotto un limite al trattamento economico spettante al singolo dipendente ancorandolo all'ammontare di quello ordinariamente spettante per l'anno 2010; il comma 2 *bis* ha stabilito che *"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 2011, 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"*.

Mentre il limite previsto nel primo comma è un limite di carattere generale avente ad oggetto il trattamento economico individuale del singolo dipendente, comprensivo sia del trattamento fondamentale sia di quelle componenti del trattamento accessorio fisse e continuative (indennità di amministrazione, indennità operative, retribuzione di posizione fissa e variabile) in quanto già determinate dai contratti collettivi nazionali di lavoro; viceversa, i limiti previsti nel comma 2 *bis* si riferiscono ai fondi per la

¹ L'articolo 16, comma 1, lett. b), d.l. 6 luglio 2011, n. 98 convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111 prevede la possibilità di prolungare anche nel 2014 le disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni sulla base di un atto di natura regolamentare del Governo.

contrattazione integrativa destinati a remunerare la restante parte del trattamento accessorio (Circolare Ragioneria Generale dello Stato 15 aprile 2011, n. 12).

Sull'interpretazione dell'articolo 9, comma 2 *bis*, d.l. 78/2010 sono intervenute le Sezioni Riunite della Corte che, con deliberazione QM/51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011, hanno precisato che la predetta disposizione *"si inserisce in un contesto di norme volte a perseguire specifici obiettivi di riduzione della spesa pubblica, in specie quella complessiva del personale attraverso norme di contenimento della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni per modo che la riduzione di tale tipologia di spesa rappresenti uno specifico obiettivo vincolato di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità che quelli esclusi, imponendo alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto all'incremento dei fondi delle risorse decentrate"*. Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, stabilito che l'articolo 9, comma 2 *bis*, d.l. cit. costituisce disposizione di "stretta interpretazione" che, in via di principio, non sembra ammettere deroghe o esclusioni in quanto 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. Le sole risorse di alimentazione dei fondi che possono ritenersi escluse dall'ambito applicativo dell'articolo 9, comma 2 *bis*, sono quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili o che potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso a prestazioni di soggetti esterni con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dell'ente. Tali risorse sono state individuate negli incentivi per la progettazione delle opere pubbliche ex articolo 92, comma 5,

d. lgs. 163/2006 e nei compensi per remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna dell'ente.

Ne deriva, pertanto, che, al di fuori delle predette esclusioni, il blocco alla crescita dei fondi per il trattamento accessorio del personale dipendente dalle Pubbliche amministrazioni si estende sia alle risorse stabili, sia a quelle variabili e che un'eventuale destinazione di risparmi di spesa conseguiti nel triennio 2011-2013 alla parte variabile del fondo si porrebbe in contrasto con l'articolo 9, comma 2 bis, d.l. cit. in quanto determinerebbe un incremento del fondo in difformità al divieto contenuto nella disposizione citata.

La Sezione rileva, infine, che, pur in assenza della disposizione contenuta nell'articolo 9, comma 2 *bis*, d.l. 78/2010, un'eventuale destinazione dei risparmi derivanti dalla "ripesatura" delle posizioni dirigenziali (cui consegue una minore spesa a titolo di retribuzione di posizione e di risultato) si porrebbe in contrasto con le disposizioni di fonte contrattuale contenute negli articoli 27, comma 9, e 28, comma 2, CCNL 23-12-1999 del personale dirigenziale dell'Area II (regioni ed enti locali) che sia per la retribuzione di posizione, che per quella di risultato stabiliscono che le risorse destinate al loro finanziamento, se non utilizzate nell'anno in cui vengono stanziare, devono essere riassegnate al finanziamento dei predetti emolumenti nell'anno successivo.

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 Sindaco del

Comune di Parma 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 del 15 febbraio 2013.

Il presidente

f.to (Mario Donno)

Il relatore

f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 15 febbraio 2013.

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)