

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 15 settembre 2010 composta da:

Diana CALACIURA TRAINA Presidente f.f.

Aldo CARLESCHI Consigliere

Giovanni ZOTTA Consigliere

Riccardo PATUMI Referendario

Giampiero PIZZICONI Referendario

Tiziano TESSARO Referendario relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost.

18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Roveredo di Gua' (VR) n.1920 prot. del 1 luglio 2010 pervenuta in data 2/7/2010 ed acquisita al prot 0004919 CdC;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n.94/2010 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro

FATTO

Il Comune di Roveredo di Guà (VR) con la sopra citata nota n.1920 del 1 luglio 2010 ha promosso il parere di questa Sezione in merito alla *possibilità di integrazione delle risorse variabili del Fondo incentivante la produttività in costanza di superamento del limite di spesa del personale. Chiede, se in tale situazione, sia possibile la integrazione delle risorse variabili, compreso gli incentivi ICI e progettazione, del fondo incentivante la*

produttività o se ciò sia precluso fino al rientro della spesa di personale al di sotto del limite di quella dell'anno 2004.

Il Comune di Roveredo di Guà ,non soggetto al patto di stabilità interno, precisa al riguardo che *il proprio personale è composto di n. 6 dipendenti (di cui uno con servizio in convenzione presso un altro comune limitrofo per il 50% del proprio tempo lavoro), oltre ad un tecnico incaricato per n. 6 ore settimanali per le gestione dell'Ufficio tecnico comunale. Un posto, rimasto vacante per pensionamento di personale, è stato coperto nell'anno 2008 mediante stabilizzazione usufruendo delle deroghe ammesse dalla legge finanziaria 2007 rispetto al tetto di spesa (anno 2004) e ciò ha consentito lo svolgimento di servizi fondamentali.*

Con tale personale il limite di spesa dell'anno 2004 viene superato di alcune migliaia di euro.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Roveredo di Guà (VR) è stata formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 131/2003 per cui occorre, in via preliminare, valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione.

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva affermando che, ai fini

dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Dal punto di vista soggettivo la richiesta è sicuramente ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50, comma 2 del TUEL.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, non v'è dubbio che la richiesta in questione ha diretta attinenza alla materia della contabilità pubblica in quanto riguarda il bilancio dell'Ente ed i vincoli per l'attività finanziaria che derivano allo stesso, anche alla luce della delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che riconnette l'ambito oggettivo della stessa alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Quindi, la richiesta di parere in esame risulta ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

1. Nel merito ,occorre premettere che nelle more della resa del parere è stato convertito il d.l 78 del 31 maggio 2010 ad opera della legge 30.7.2010, n. 122 che ha novellato profondamente la materia .

Al fine di ricostruire i limiti oggi in vigore per gli enti non soggetti al Patto di stabilità interno, sarà utile effettuare una breve ricostruzione della normativa vincolistica, introdotta a decorrere dall'anno 2006 ,ma sempre orientata a produrre atteggiamenti virtuosi nella materia del risparmio di spesa del personale .

La base della disciplina è costituita dall'art. 1, comma 562 della legge 27.12.2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) il cui testo prevede che *"per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004 "* e si ispira direttamente al principio enunciato dall'art.19 comma 8 della legge 448/2001 ,secondo cui *"a decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i*

documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate".

L'art. 3, comma 121, della legge 24.12/2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) introduceva deroghe a detti vincoli in presenza di alcune condizioni: *a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento; b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento*". Le deroghe previste dall'art. 3 comma 121 della legge 244/07 venivano sospese dall'art. 76, comma 2 della legge 133/2008 (conversione con modifiche del D.L. 112/2008) in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6, eccezione fatta per i comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci (Corte dei conti, Sez. Toscana, del. n. 21P/08) :della suddetta facolta' derogatoria si era avvalso il comune scrivente (come dallo stesso rappresentato, con meno di dieci dipendenti) per procedere all'assunzione mediante stabilizzazione di un dipendente, a fronte della quale, come

evidenziato nell'istanza, richiede ora, pur in presenza del superamento del limite di spesa dell'anno 2004, la possibilità di procedere ad una integrazione del fondo incentivante la produttività'.

2. Al riguardo, la Sezione non può non rilevare preliminarmente come l'ipotesi derogatoria di cui al comma 121 dell'art. 3 della legge 24.12.2007, n. 244, sia ora totalmente venuta meno per la intervenuta abrogazione della stessa ad opera dell'art. 14, comma 10, del d.l. 31.5.2010, n. 78 convertito nella legge 30.7.2010, n. 122. Da tale disposizione, che ha effetti immediati (Sezione regionale della Corte dei Conti del Piemonte, parere 46/2010 e Sezione regionale Puglia, delibera 55/2010, per cui a partire dal 31 maggio 2010 non è più consentito travalicare il vincolo suddetto di spesa), si evince, da un lato, una più spiccata riaffermazione del principio di riduzione della spesa per il personale, applicabile anche per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, quale corollario del più generale principio di riduzione della spesa pubblica, dall'altro, la presenza di più stringenti limitazioni di legge alla possibilità di deroga ai suddetti criteri generali, che fanno emergere " la volontà del legislatore di incentivare un meccanismo volto a realizzare una riduzione strutturale della spesa per il personale in termini progressivi e costanti" (Sez. Autonomie, del. 3/2010).

In altri termini, la invocata possibilità di incremento delle risorse variabili del Fondo incentivante la produttività, oltretutto in costanza di superamento del limite di spesa del personale, sembra trovare già un primo ostacolo nel rinnovato principio di contenimento della spesa, sancito dalla novella, in un'ottica di maggior rigore introdotta con la norma da ultimo citata, valevole per gli enti non sottoposti al Patto.

3. La Sezione rileva anzi come il legislatore della legge 122/2010 sembra andare in direzione opposta rispetto all'invocato incremento di tali risorse nel Fondo incentivante: l'articolo 9, comma 17 prevede esplicitamente che *Non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. È fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203*; il congelamento della contrattazione integrativa stabilito da tale norma si riconnette alla disposizione contenuta nell'art. 9 comma 1 del dl 78/2010 convertito nella legge 30.7.2010, n. 122 che pone, con riferimento al 2011, un ulteriore e diverso limite, che nello stabilire il congelamento delle retribuzioni dei singoli dipendenti,

comprendenti anche i premi per il risultato per l'anno 2011, presenta peraltro seri problemi di compatibilità con la pregressa, ancorchè recente, normativa di incentivazione contenuta nel D.Lgs.150/2009 (art. 40 comma 3 ,in relazione alla possibilità di dotarsi per gli enti di un effettivo sistema di programmazione di obiettivi, controllo del grado di raggiungimento e valutazione dell'apporto dei dipendenti).

La conclusione negativa circa la richiesta del Comune sembra ulteriormente avvalorata sia dalla lettura dell'articolo 9, comma 2-bis) del d.l. 31.5.2010, n. 78 convertito nella legge 30.7.2010, n. 122 ,per la parte stabile (*2-bis. 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*), sia ,per la parte variabile, soprattutto in relazione al disposto dell'art. 9, comma 4, che stabilisce l'obbligo di recuperare a partire dall'1.6.2010 le eccedenze dei rinnovi che riguardano il biennio 2008-2009 qualora i relativi aumenti retributivi oltrepassino il 3,2% .

4. La conseguente impossibilità di integrazione delle risorse variabili, deriva inoltre, ad avviso del Collegio, da altre disposizioni della legislazione contenuta nella legge 122/2010 che prevedono, in primo luogo, vincoli più stringenti in materia, in generale, di spese del personale, ribadendo il principio (art. 1, comma 562 della legge 27.12.2006, n. 296 novellato) secondo cui *"per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004, come invece rappresentato dal comune richiedente.*

Inoltre, in secondo luogo, premesso che *gli enti non sottoposti al patto possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558"*, viene stabilito, più rigorosamente (comma 9 dell'art. 14 della l. 122/2010), che la spesa complessiva di personale non deve comunque eccedere il 40% (e non più il 50%, come prima previsto dal comma 7, dell'art. 76 della l. 133/2008) della spesa corrente in esercizio per l'anno al quale la nuova assunzione è riferita: la nuova disciplina ha peraltro effetto non prima dell'1 gennaio 2011 (Sez.

Piemonte, del. 46/2010) per tutte le pubbliche amministrazioni, soggette o meno al Patto.

E' opportuno, ad avviso della Sezione, ribadire al riguardo che i limiti indicati dal legislatore del 2010 interessano anche i comuni con un contingente di personale in servizio inferiore alle dieci unità, come nel caso del comune di Roveredo di Gua', in ragione del venir meno della clausola derogatoria prevista originariamente, come più sopra detto, dall'art. 3, comma 121, della legge 24.12.2007, n. 244.

Sotto il profilo pratico, alla luce della complessa disciplina sopra richiamata, deve dunque ritenersi preclusa la possibilità per il Comune di Roveredo di Gua' di procedere all'incremento delle risorse variabili del Fondo incentivante in relazione ai nuovi obblighi di razionalizzazione della spesa posti dalla novellazione dell'art. 1 comma 562 della legge 296/2006 ad opera dell'art. 14 del d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010, sussistendo anzi l'obbligo, per gli organi di revisione contabile, di accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale - essendo venuta meno la possibilità di deroga posta dall'articolo 3, comma 121, della legge 24.12.2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) - siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati .

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del comune di Roveredo di Gua' (VR) .

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 15 settembre 2010.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott. Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 21/10/2010

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to (dott.ssa Raffaella Brandolese)