



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Massimo Romano	Presidente f.f.
dr. Ugo Marchetti	Consigliere
dr.ssa Benedetta Cossu	Referendario
dr. Riccardo Patumi	Referendario relatore

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

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

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;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Mirandola (Mo) in data 20 settembre 2011;

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

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010;

vista l'ordinanza presidenziale n. 30 del 18 novembre 2011, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, referendario Riccardo Patumi;

ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Mirandola (Mo) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, co 8, della legge 5 n. 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto, secondo la sua prospettazione, l'interpretazione dell'articolo 9, co.1, del d.l. 78/2010 rubricato "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività*", convertito, con modificazioni, dalla l. n.122/2010, che

stabilisce *“Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14”.*

In particolare, il Sindaco chiede se sia possibile riconoscere gli incrementi (pari al 2% annuo) dell'indennità ad personam (fissa e variabile) in favore di dirigenti a tempo determinato, assunti ex art.110, comma 1 del d.lgs. n.267/2000, nonché del compenso spettante al Direttore Generale e Segretario di un'Unione, della quale il Comune di Mirandola fa parte.

Il Sindaco ritiene che tali incrementi, poiché definiti con formale atto di Giunta e previsti nei contratti individuali di lavoro *“nell'ambito di una contrattazione di tipo essenzialmente privatistico”*, antecedentemente all'entrata in vigore della normativa in parola, non debbano essere considerati come componenti il

trattamento accessorio, aventi carattere fisso e continuativo. I vincoli di cui al precitato art. 9, co. 1, infatti, sempre secondo il Primo Cittadino di Mirandola, andrebbero applicati alle sole dinamiche retributive riconducibili alla contrattazione nazionale e decentrata, e non anche a quelle conseguenti ad accordi individuali. Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 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.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del Sindaco, rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art.50 del d.lgs. n.267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004 hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti

o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *“alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo 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.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico”.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al

"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto riconducibile al profilo della contabilità, poiché attiene all'interpretazione di norme che hanno diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Nel merito, è necessario distinguere la tematica concernente il Direttore generale e Segretario dell'Unione, rispetto a quella relativa ai dirigenti a tempo determinato, assunti ai sensi dell'art. 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000.

La figura del Direttore generale e Segretario dell'Unione Comuni Modenesi Area Nord è disciplinata dallo Statuto dell'Unione. L'art. 41, rubricato *"Segretario"*, stabilisce che *"L'Unione ha un Segretario, scelto dal Presidente tra i Segretari Comunali dei comuni aderenti all'Unione o tra i funzionari degli stessi comuni in possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alla carriera di segretario comunale"* e che *"Il trattamento economico del Segretario sarà regolato tra le parti con separato atto"*. L'art. 42, rubricato *"Direttore Generale"*, prevede altresì che *"L'Unione può istituire la figura del Direttore Generale e procedere al suo reclutamento attraverso assunzione con contratto a tempo determinato. Il Direttore Generale viene nominato ed incaricato con apposito provvedimento del Presidente dell'Unione. Il Presidente può attribuire le funzioni di*

Direttore al Segretario dell'Unione. Il Presidente può attribuire le funzioni di Segretario dell'Unione al Direttore Generale, ove in possesso dei requisiti per l'accesso alla carriera di segretario comunale".

Evidenziato il quadro normativo di riferimento, è necessario ricordare come la problematica concernente l'applicazione delle decurtazioni previste dal d.l. n.78/2010 al compenso connesso all'attribuzione dell'incarico di Direttore generale dell'ente locale al Segretario comunale, sia già stata affrontata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazioni n. 315 e 554 del 2011.

Il Collegio lombardo ha concluso per l'applicazione a tale compenso della decurtazione prevista dall'art. 6, comma 3 del d.l. n. 78/2010, secondo il quale *"...a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate corrisposti dalle pubbliche amministrazioni...ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo ...e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10% rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010".* La soluzione si impone, secondo la sopramenzionata Sezione, *"atteso l'espresso riferimento letterale ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo".*

Ad un'interpretazione diametralmente opposta è pervenuta la Ragioneria generale dello Stato la quale, con nota n. 0101433 del 4 ottobre 2011, ha ritenuto applicabile al compenso del Segretario comunale del Comune cui siano state attribuite le funzioni di Direttore generale, l'art.9, comma 2, in quanto voce che concorrerebbe a determinare il trattamento economico complessivo

del soggetto in questione. L'art. 6, comma 3, invece, secondo la costruzione proposta dalla R.G.S., non riguarderebbe i redditi da lavoro dipendente.

Il Collegio non condivide tale interpretazione, che sembra porsi in contrasto con quanto affermato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale le quali, con sentenza n. 2/2009, hanno stabilito che l'indennità di direzione generale dei Segretari comunali non è computabile nella c.d. "quota A" di pensione, in quanto, pur avendo una funzione remunerativa, è carente dei requisiti di fissità e continuità, in assenza dei quali, come ben spiegato proprio dalla R.G.S. con la circolare 12/2011 (meglio analizzata nel prosieguo di questa deliberazione), un compenso deve ritenersi non ricompreso nel trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 9.

La variabilità dell'indennità de quo consegue, come spiegato dalle Sezioni riunite, all'ampia discrezionalità che l'art.44 del C.C.N.L. dei Segretari comunali e provinciali del 16.5.2001 attribuisce all'ente locale, il quale ne determina la misura nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto delle capacità di spesa. Il requisito della continuità, invece, risulta carente per l'accentuata precarietà che caratterizza l'incarico di direzione generale differenziandolo, sotto tale aspetto, dagli altri incarichi dirigenziali.

Se da una parte le considerazioni delle Sezioni riunite sembrano precludere l'assoggettamento all'art.9 dell'indennità percepita dal Segretario comunale cui siano state attribuite le funzioni di Direttore generale, d'altro canto non può non rilevarsi l'ampio riferimento fatto dal legislatore, con l'art. 6, comma 3, ai

"titolari di incarichi di ogni tipo".

Per quanto sopra evidenziato, nel caso in cui il Direttore generale e Segretario dell'Unione sia stato scelto tra i Segretari comunali dei Comuni aderenti all'Unione, il compenso percepito per l'espletamento dell'incarico dovrà essere assoggettato al taglio di cui all'art. 6, comma 3, e non ai vincoli di cui all'art.9 del precitato decreto legge.

Il disposto di cui all'art. 6, comma 3, invece, non trova applicazione al compenso percepito dal Direttore generale dell'Unione, non scelto tra i Segretari dei Comuni ad essa aderenti, bensì reclutato esternamente mediante contratto a tempo determinato, non trattandosi di compenso connesso all'espletamento di un incarico aggiuntivo. In tale ipotesi, l'art.6, comma 3 disciplina il solo ulteriore compenso eventualmente stabilito in favore del Direttore generale, per lo svolgimento delle funzioni di Segretario dell'Unione.

Per individuare la normativa applicabile al trattamento economico percepito dal Direttore generale dell'Unione reclutato all'esterno mediante contratto a tempo determinato, occorre procedere innanzitutto ad un'analisi dell'art.9, comma 1, con il quale il legislatore ha posto in essere una misura di contenimento del "*trattamento economico complessivo*" dei singoli dipendenti pubblici, anche con qualifica dirigenziale, stabilendo che per gli anni 2011, 2012 e 2013 non debba superare il "*trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010*". La disposizione evidenzia come, da una parte, il trattamento economico complessivo ricomprenda anche il trattamento accessorio, dall'altra, non debbano essere calcolati gli

effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva.

La Ragioneria generale dello Stato, con circolare n.12 del 15 aprile 2011, ha interpretato la disposizione de qua evidenziando che nel "*trattamento economico complessivo*" devono essere incluse, oltre al trattamento fondamentale (stipendio, tredicesima, IIS, Ria), anche le "*componenti del trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo*", quali l'indennità di amministrazione, la retribuzione di posizione fissa e variabile, l'indennità pensionabile, le indennità operative, ecc., in quanto emolumenti che i dipendenti percepirebbero in condizioni ordinarie.

La R.G.S. ha altresì evidenziato che gli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, i quali non influiscono sul "percepito" 2010, sono quelli che hanno ad oggetto le componenti variabili del trattamento accessorio, disciplinate dal successivo comma 2-bis. Tra gli eventi in questione, il legislatore ha direttamente menzionato la maternità, la malattia, le missioni svolte all'estero e l'effettiva presenza in servizio. In via interpretativa, la Ragioneria Generale dello Stato ha aggiunto le assenze connesse agli istituti del congedo, dell'aspettativa, dei permessi non retribuiti, nonché gli emolumenti corrisposti per lo svolgimento di specifici incarichi e gli effetti della preposizione ad un diverso ufficio dirigenziale.

Operata tale necessaria premessa, relativa alla portata del vincolo di cui al più volte menzionato art.9, co.1, è possibile rispondere al quesito.

Il trattamento percepito dal Direttore generale dell'Unione non scelto tra i Segretari dei Comuni ad essa aderenti, bensì reclutato

all'esterno mediante contratto a tempo determinato, infatti, non sembra poter rientrare tra le componenti variabili della dinamica retributiva. La previsione, mediante deliberazione della Giunta, di un meccanismo di incremento annuo del compenso, pare infatti precludere la possibilità di considerare gli emolumenti in argomento come derivanti da eventi straordinari.

Tale interpretazione è inoltre coerente con una lettura sistematica dagli articoli 6, comma 3 e 9 del d.l. n. 78/2010, dalla quale traspare l'intenzione del legislatore di assicurare il contenimento dei compensi percepiti ad ogni titolo dai dipendenti pubblici, fatti salvi i soli eventi straordinari della dinamica retributiva.

La medesima disciplina applicabile al trattamento economico percepito dal Direttore generale dell'Unione, reclutato all'esterno mediante contratto a tempo determinato, s'impone per le indennità ad personam dei dirigenti a tempo determinato, assunti ai sensi dell'art. 110, comma 1 del d.lgs. n. 267/2000, le quali sono notoriamente caratterizzate da fissità e continuità. Pertanto, la relativa disciplina, di cui al d.l. deve essere ancora una volta ricercata nell'art.9, comma 1.

Per completezza, questo Collegio evidenzia come la circostanza che le indennità in analisi siano state previste in contratti individuali di lavoro "*nell'ambito di una contrattazione di tipo essenzialmente privatistico*", antecedente all'entrata in vigore della normativa in parola, non ne escluda la riconduzione al trattamento economico complessivo. Il Sindaco di Mirandola fa derivare tale esclusione partendo dall'assunto che i vincoli di cui al precitato art. 9, co. 1 andrebbero applicati alle sole dinamiche retributive riconducibili

alla contrattazione nazionale e decentrata, e non anche a quelle conseguenti ad accordi individuali.

In realtà, non sembra rilevare il livello della contrattazione, se nazionale, decentrato, o individuale, trattandosi comunque di una contrattazione di tipo privatistico, lasciata all'autonomia delle parti. Il contratto collettivo nazionale, infatti, costituisce un contratto di diritto comune, riconducibile alla categoria dei contratti normativi. Pertanto, nonostante la diversa parte contrattuale, collettiva nella contrattazione nazionale o decentrata, individuale in caso di accordo concluso tra datore e singolo dipendente, è comunque riconoscibile la matrice negoziale.

La voluntas legislatoris alla base dell'art.9, co. 1, infatti, sembra quella di "*congelare*" il trattamento economico complessivo dei pubblici dipendenti, a prescindere dalla tipologia di contratto sottostante.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione sulla richiesta avanzata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Mirandola (Mo) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 23 novembre 2011.

IL PRESIDENTE F.F.

f.to (Massimo Romano)

IL RELATORE

f.to (Riccardo Patum)

Depositata in segreteria il .

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

