

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell' adunanza del 24 gennaio 2011 composta da:

Aldo CARLESCHI Presidente f.f.

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 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco di San Giovanni Lupatoto (VR), prot. n. 27597 del 19 ottobre 2010, acquisita al prot. CdC n.8320 del 25 ottobre 2010;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n.10/2011 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il comune di San Giovanni Lupatoto (VR) ,con la nota sopra citata,provoca il parere della Corte in relazione alla corretta interpretazione dell'art. 9, comma 2, del D.L. 78/2010, che nell'ottica di congelare il fisiologico aumento delle retribuzioni connesse al personale dirigenziale, dispone testualmente che "i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione prevista nel

presente comma." Il limite prescritto dal comma appena citato sancisce per un verso il tetto del monte salari "complessivo" spettante ai dirigenti e per altro verso rinvia il limite dei singoli incarichi dirigenziali al trattamento economico dei precedenti titolari o dei precedenti incarichi.

Con la nota anzidetta ,il Sindaco ,dopo aver premesso che ,assai spesso,avviene che al dirigente incaricato in sostituzione di un precedente titolare vengano attribuite competenze, funzioni, linee di attività nuove rispetto a quelle del precedente titolare, chiede ,in particolare, di conoscere se la nozione di "incarico aggiuntivo" che non consenta il riconoscimento di maggiorazioni del trattamento economico, sia riferito alle nuove e più ampie competenze eventualmente attribuite ai dirigenti a seguito dei procedimenti di riorganizzazione citati, oppure si tratti di un limite connesso a quelle "quote" di trattamento economico correlato ad incarichi di progettazione in base al codice dei contratti o alle quote connesse all'attività di accertamento dell'ICI.

DIRITTO

La richiesta del Comune di San Giovanni Lupatoto (VR) è stata formulata ai sensi dell'art. 7 comma 8 della legge 131/2003:di essa ,occorre, in via preliminare, valutare la sussistenza dei presupposti fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione

n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006. Detta Sezione, nella determinazione degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva ha affermato che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto all'esistenza di condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, è da ritenersi ammissibile.

Quanto alle condizioni oggettive, in particolare deve emergere l'attinenza del parere richiesto 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.

La Sezione rileva che le norme richiamate dall'ente relative alle limitazioni delle spese per il personale ed ai vincoli assunzionali funzionali alla richiesta di parere possono essere ricomprese nel complesso delle disposizioni tese al rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e per ciò ben annoverabili tra le materie di contabilità pubblica (cfr. questa Sezione deliberazioni nn. 49, 172, 227 del 2010). Ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella Deliberazione n. 54/2010 in merito alla definizione di ciò che deve essere ricompreso nel concetto di contabilità pubblica quale presupposto per la resa del parere.

Venendo al merito ,è necessario preliminarmente riportare integralmente ,al fine di una migliore comprensione, il testo dell'art.9 comma 2 del D.L.78/2010 : *In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti 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'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonchè del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore 90.000 euro lordi annui; le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono ridotte del 10 per cento; la riduzione si applica sull'intero importo dell'indennità. Per i procuratori ed avvocati dello Stato rientrano nella definizione di trattamento economico complessivo, ai fini del presente comma, anche gli onorari di cui all'articolo 21 del R. D. 30 ottobre 1933, n. 1611. La riduzione prevista dal primo periodo*

del presente comma non opera ai fini previdenziali. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione prevista nel presente comma.

La disposizione si inserisce in un pacchetto di norme volte a evidenziare –come questa Sezione con il parere n.154/2010 del 14/12/2010 ha già avuto ampiamente modo di sottolineare - come *la riduzione della spesa di personale rappresenti uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità che quelli esclusi ,in guisa che l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato* (pareren.154/2010 del 14/12/2010). La richiesta del Comune va scrutinata quindi alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche e interpretative , che valgono anche nella fattispecie considerata e che impongono di considerare l'ottica di contenimento della spesa pubblica condotta

-anche e soprattutto- mediante adeguate politiche concernenti il personale.

La questione sottoposta all'esame della Sezione verte in particolare sulla asserita possibilità di compensare gli incarichi aggiuntivi unicamente nei casi previsti dalla legge (ad esempio, come riferito dal Comune, *incarichi di progettazione in base al codice dei contratti o alle quote connesse all'attività di accertamento dell'ICI*), o al contrario anche nei casi in cui si proceda ad una riorganizzazione dell'ente a cui consegua l'attribuzione *al dirigente incaricato in sostituzione di un precedente titolare di competenze, funzioni, linee di attività nuove rispetto a quelle del precedente titolare* .

Al riguardo, la Sezione non può fare a meno di sottolineare che il suddetto profilo funzionale afferente la disciplina vincolistica introdotta con la legge 30 luglio 2010, n.122, chiarisce anche la stessa portata della norma ,proprio in virtù del coordinamento della finanza pubblica aggregata e dell'eccezionalità della crisi finanziaria che avvolge l'attuale ciclo economico, e implica che le deroghe al principio sopra enunciato siano di stretta interpretazione . Non a caso ,infatti, la disposizione in questione ,nella parte di esordio del comma , contiene il riferimento testuale *all'eccezionalità della situazione economica internazionale e al fine di salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea*, che esprime ,in coerenza peraltro con la giurisprudenza di questa Sezione ,l'imperatività della norma che

detto obiettivo pone (cfr. parere 152/2010 del 10/12/2010 nonché Sezione Controllo Lombardia, delibere nn. 881/PAR del 16.9.2010 e 882/PAR/2010 del 21.9.2010). Dal carattere di norma imperativa, ma al contempo legata alla situazione contingente, che esprime un connotato di eccezionalità tale da impedire che la stessa possa assumere carattere strutturale, si possono quindi trarre le specifiche conseguenze in ordine alla problematica posta all'esame della Sezione.

Al quesito infatti circa la portata della nozione di "incarico aggiuntivo" che non consente il riconoscimento di maggiorazioni del trattamento economico, ovvero sia se esso sia riferito alle nuove e più ampie competenze eventualmente attribuite ai dirigenti a seguito dei procedimenti di riorganizzazione citati, oppure si tratti di un limite connesso a quelle "quote" di trattamento economico correlato ad incarichi di progettazione in base al codice dei contratti o alle quote connesse all'attività di accertamento dell'ICI non può quindi che risponderci, per i motivi suaccennati, con una lettura rigorosa del vincolo di finanza pubblica che concerne la spesa del personale: *ne discende altresì che l'esclusione di singole voci (...) non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango che, "in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti"* (cfr. Sezione Controllo Lombardia, delibera ult. cit.), ma che non possono certamente concernere la fattispecie sottoposta

all'esame della Sezione relativa a incarichi aggiuntivi *al dirigente incaricato in sostituzione di un precedente titolare cui vengono attribuite –evidentemente con atto amministrativo- competenze, funzioni, linee di attività nuove rispetto a quelle del precedente titolare.*

La conclusione trova peraltro suffragio anche nell'analisi della giurisprudenza di questa Sezione -di cui il Comune nella formulazione del quesito dà prova di conoscere - che fa esplicito riferimento a queste eccezionali ipotesi derogatorie previste dalla legge. La Sezione ,con la Delibera n. 57/2010/PAR depositata il 4 giugno 2010 ,ha avuto modo infatti di sottolineare che Nelle ipotesi normativamente previste, e solamente in queste , si deve escludere la natura di spesa del personale laddove il mancato ricorso a questo tipo di incentivazione della produttività,(...) potrebbe comportare il ricorso ,per conseguire il medesimo risultato ,all'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione, che dovrebbe sicuramente sopportare un onere maggiore, con aggravio effettivo della spesa complessiva ,ovvero qualora quest'ultima si autoalimenti nel senso sopra indicato(Sezione autonomie ,delibera 16/2009 del 9 novembre 2009 cit.). Dette voci (i ccdd. incentivi per la progettazione interna, i diritti di rogito dei segretari comunali e gli incentivi per il recupero dell'ICI) non sono infatti qualificabili come spesa del personale(Sezione autonomie ,delibera 16/2009 del 9 novembre 2009) e non sono di conseguenza da ricomprendere in tale

regime vincolistico ,che concerne invece il solo trattamento economico afferente il personale previsto dalle relative (e qui considerate) norme di legge (art.9 comma 2 d.l. 78/2010): in particolare,i diritti di rogito e gli incentivi per il recupero dell'ICI sono compensi che si autoalimentano con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti, non comportano effettivo aumento di spesa, trattandosi, con specifico riferimento all'ICI, di compensi correlati anche ad un incremento delle entrate dell'ente, con conseguente miglioramento del saldo complessivo della gestione finanziaria dell'ente stesso. Per lo stesso motivo ,ad avviso della Sezione, formulato con il sopra citato parere n. 57/2010/PAR , anche la spesa relativa ai c.d. compensi per i condoni *relativa a norme speciali e derogatorie alla disciplina generale del trattamento accessorio del personale* , prefigura *compensi corrisposti con fondi che si autoalimentano con i diritti di segreteria che, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa (...)* ; *inoltre si può certamente ipotizzare che la relativa attività possa essere svolta in tutto o in parte mediante incarico esterno.*

Alla luce dell'attuale quadro normativo prospettato nel quesito , non è quindi consentito ,al di fuori dei casi sopracitati ,stabiliti dalla legge , estendere trattamenti economici aggiuntivi:ede' alla luce di tali riflessioni che deve essere letto in modo rigoroso il limite prescritto dal comma appena citato che sancisce per un verso il tetto del monte salari "complessivo" spettante ai dirigenti e per altro verso rinvia il limite dei singoli incarichi dirigenziali al

trattamento economico dei precedenti titolari o dei precedenti incarichi. D'altro canto, tuttavia, la stessa corresponsione dei compensi accessori previsti dalle anzidette norme di legge, se pur esclusa dal precetto dell'art. 9 comma 2, soggiace a un diverso limite sancito dal comma 2-bis) inserito in sede di conversione dalla legge 30.7.2010, n. 122 e che prevede che *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.*

Come già sottolineato da questa Sezione con la Delibera n. 172/2010, la regola ivi prevista impone alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto all'incremento dei fondi delle risorse decentrate, stabilendo in particolare non un tetto alle singole retribuzioni (come nella fattispecie del comma 2 del citato art. 9) bensiun tetto al complesso della retribuzione accessoria dell'intero Ente.

Quanto poi al fatto, posto in evidenza nella richiesta del Comune, che *al dirigente incaricato in sostituzione di un precedente titolare vengano attribuite competenze, funzioni, linee di attività nuove rispetto a quelle del precedente titolare, non può* non sottolinearsi

al riguardo come l'ordinamento appresta già strumenti e meccanismi atti a garantire le esigenze rappresentate dal Comune (art. 52 comma 2 del d.lvo 165/2001)

Né ha pregio riferire di una illegittimità' della norma per presunta violazione dell'art. 36 cost ,dal momento che le eventuali contraddizioni delle regole contabili anzidette potrebbero essere eliminate unicamente dal legislatore (delibera di questa Sezione n. 58/2010/PAR depositata il 10 giugno 2010).

PQM

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

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di San Giovanni Lupatoto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2011.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Cons. Aldo Carleschi

Depositato in Segreteria il 28/02/2011

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to (Dott.ssa Raffaella Brandolese)

