



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Massimo Valero	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 maggio 2012

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. 8819/III/6 in data 4 maggio 2012, con cui il sindaco del comune di Bedizzole(BS) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Bedizzole;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune menzionato in epigrafe ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente l'applicazione dell'art. 9, comma 2 *bis*, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

In particolare, era riferito che: i) nel corso del 2010, per varie ragioni, erano venute a cessare quattro risorse lavorative ascrivibili all'ente istante; ii) nel corso del 2011, era cessato il rapporto di impiego di un'ulteriore unità; iii) a causa delle limitazioni poste, a vario titolo, alla spesa per le assunzioni, l'ente non aveva sostituito detto personale.

Tanto rappresentato, la richiesta mirava a sollecitare l'avviso se il tetto di spesa imposto dalla norma riferita si applichi: i)tenendo a riferimento quale criterio per la riduzione proporzionale la media del personale in servizio nell'anno considerato; ovvero ii) tramite la decurtazione dal trattamento accessorio relativo al personale poi cessato nello spazio temporale dell'anno.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 del t.u.e.l. Pertanto, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 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"*.

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Con specifico riferimento alla richiesta analizzata dalla presente pronuncia, la stessa risulta oggettivamente ammissibile, in quanto rivolta a chiarire l'applicazione di una normativa dettata con l'evidente *ratio* di garantire il contenimento del debito degli enti direttamente interessati.

Considerando, comunque, che il quesito viene a interferire con una questione attualmente controversa tra l'ente e le rappresentanze sindacali in relazione a un rinnovo contrattuale in corso, deve essere precisato che la Sezione ritiene di poter esaminare la richiesta solo sotto un profilo generale e astratto.

MERITO

La disposizione riportata 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".

Ai fini dell'applicazione della norma, emergono peraltro due potenziali modalità di computo dell'importo da destinare al trattamento accessorio del personale in servizio.

Questa Sezione, con deliberazione del 30 maggio 2011, n. 324, aveva infatti avuto modo di chiarire il dato normativo, precisando che la consistenza di detti fondi deve essere *"conteggiata a saldo comparando l'entità del personale al 31 dicembre rispetto alla consistenza al 1 gennaio del medesimo anno, tenendo conto della data di cessazione delle singole unità e in considerazione del diritto dei cessati all'attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio nell'anno solare di cessazione. Si opererà, così, una riduzione non della quota intera, ma del rateo, da effettuarsi entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento"*, mentre, a far data dal 2012, *"si applicherà la riduzione della quota annuale intera per le cessazioni del 2011, e, se dovessero intervenire ulteriori cessazioni nel 2012, del rateo ad esse corrispondenti. Identico calcolo sarà applicato per il 2013, in riferimento alle cessazioni intervenute, eventualmente, nel 2012, per l'intero, e in ragione del rateo per quelle intervenute nel 2013, in modo da rispettare l'automatismo previsto dalla norma senza intaccare il diritto dei cessati dall'attribuzione del trattamento economico accessorio per il periodo di permanenza in servizio"*.

Per contro, la circolare del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 15 aprile 2011, n. 12, riferisce che *"Per quanto concerne la riduzione del fondo in proporzione al personale in servizio si ritiene che la stessa possa essere operata, per ciascuno degli anni 2011-2012-2013, sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all'anno 2010, intendendosi per valore medio la semisomma (o media aritmetica) dei presenti, rispettivamente, al 1 gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno"*.

Emerge quindi un'antinomia tra l'orientamento della Sezione (che applica un criterio di riduzione in ragione dei trattamenti in concreto erogati) e quello ministeriale che applica la riduzione in rapporto ai mutamenti non già delle erogazioni finanziarie, quanto del personale "medio" astrattamente considerato.

La differenza in termini di quantificazione delle risorse è cospicua, se si considera che con il primo sistema di calcolo eventuali cessazioni intervenute nell'ultimo periodo dell'anno (come nel caso prospettato) riducono solo *pro rata* le relative spettanze.

Ai fini della risoluzione di detta antinomia, questa Sezione deve preliminarmente valutare se sussistano profili che inducano ad addivenire a diverso orientamento in ordine alla ragionevolezza del primo criterio esposto, espressivo del proprio precedente orientamento.

Deve evidenziarsi, al riguardo, come rilevanti elementi argomentativi possano essere tratti dalla recente giurisprudenza (*cf.* la pronunzia 51/CONTR/11 resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo, depositata in segreteria il 4 ottobre 2011) che ha sottolineato come la

disposizione *de qua* rappresenti una norma, di portata generale ed inderogabile, volta a delimitare le risorse utilizzabili ai fini della remunerazione del personale.

Sempre le Sezioni riunite hanno avuto modo di precisare che la *ratio* della disciplina (porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti) induce a ritenere che detto limite si applichi con riferimento ai compensi idonei a confluire nei fondi unici per la contrattazione decentrata.

Dalle considerazioni sopra esposte emerge, quindi, che nell'ottica del legislatore il tetto di spesa è riferito al fondo per il trattamento accessorio costituito annualmente dalle amministrazioni, non all'insieme delle remunerazioni accessorie da corrispondere alle risorse.

Ne consegue che le cessazioni intervenute nel corso dell'anno rileveranno ai fini della determinazione della semisomma del personale in servizio, che costituirà la base di calcolo su cui applicare la riduzione relativa al personale cessato.

Resta inteso che, ai fini della costituzione del fondo relativo al 2011, non rilevano invece le cessazioni avvenute nello stesso anno, in quanto detto fondo è, o dovrebbe essere, costituito a inizio anno e le cessazioni possono essere successive e imprevedute. Pertanto, risulta più ragionevole, e comunque rispondente allo scopo di riduzione proporzionale perseguito dal legislatore, ridurre progressivamente il fondo solo in base alle cessazioni intervenute nell'anno precedente rispetto dalla media dei dipendenti in servizio.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 19 giugno 2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)