



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 13/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 febbraio 2012 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di La Loggia (TO), prot. n. 15069, del 16 dicembre 2011, e pervenuta per il tramite del consiglio delle Autonomie il 2 gennaio 2012, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'Ordinanza n. 7/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di La Loggia ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, un quesito inerente l'interpretazione dell'art. 9, co. 1 del d.l. n. 78 del 2010, conv. nella legge n. 122 del 2010, che disciplina la nozione di trattamento retributivo spettante negli anni 2011, 2012 e 2013 ai singoli dipendenti.

Al fine di illustrare le ragioni della domanda indirizzata alla Sezione, il richiedente ha precisato che, con delibera n. 116 del 30 novembre 2010, la Giunta comunale aveva rideterminato in aumento la retribuzione di posizione spettante su base annua ai responsabili dei servizi, con decorrenza dal 1° dicembre 2010.

Svolta questa premessa, il Sindaco di La Loggia domanda se "*ai fini della determinazione del trattamento di spesa individuale per il triennio 2011 - 2013, di cui all'art. 9, comma 1 del D.L. n. 78 del 2010, come convertito nella L. n. 122 del 2010, si debba far riferimento in sede di quantificazione del trattamento individuale ordinariamente spettante, su base annua per l'anno 2010, all'ammontare effettivamente percepito nell'arco di tale anno (2010) a titolo di retribuzione di posizione (adottando dunque un mero criterio di cassa) od all'importo teorico giuridicamente spettante su base annua a decorrere dal 1° dicembre 2010, sulla base del diritto acquisito a seguito dell'ultima rideterminazione avvenuta con la deliberazione sopra citata*".

Considerato in

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri possono essere richiesti dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione di controllo di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente. In genere, ed in linea di massima, l'organo rappresentativo dell'Ente è da individuare nel Presidente della Giunta regionale, nel Presidente della Provincia e nel Sindaco.

Trattandosi, infatti, di richieste in materia di contabilità pubblica che implicano riflessi sulle concrete scelte gestionali, la legittimazione ad interpellare la Corte spetterebbe solo all'organo di vertice dell'amministrazione della Regione o dell'Ente locale.

La richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di La Loggia ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte.

In relazione al profilo soggettivo la richiesta di parere è, dunque, ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "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".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di una disposizione, l'art. 9, co. 1 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, introdotta dal legislatore nell'ambito delle manovre di stabilizzazione della finanza pubblica dirette a contenere e razionalizzare i costi sostenuti dalle Amministrazioni pubbliche.

In particolare, con il citato art. 9, co. 1 il legislatore ha inteso sospendere per un triennio la possibilità di procedere ad incrementi del trattamento retributivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche al fine di favorire il contenimento complessivo della spesa pubblica.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da

determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Indubbiamente, il quesito posto attiene a una fattispecie concreta e definita, ma la Sezione ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando successivamente all'Ente le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito:

1. La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di La Loggia riguarda, in sostanza, l'interpretazione e l'individuazione dell'ambito di applicazione della disposizione contenuta nell'art. 9, co. 1 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 che prevede che *"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"*.

L'interesse ad ottenere il parere della Sezione trae origine dalla circostanza che l'Ente il 30 novembre 2010, con delibera della Giunta comunale n. 116, aveva rideterminato in aumento la retribuzione di posizione spettante su base annua ai responsabili dei servizi, con decorrenza dal 1° dicembre 2010.

Il dubbio interpretativo del richiedente in ordine all'applicazione del co. 1 dell'art. 9 del d.l. n. 78 deriva dalla circostanza che la norma si

riferisce al "*trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010*" senza specificare se per il calcolo si debba prendere in considerazione "*l'ammontare effettivamente percepito nell'arco di tale anno (2010) a titolo di retribuzione di posizione (adottando dunque un mero criterio di cassa)*" ovvero "*l'importo teorico giuridicamente spettante su base annua a decorrere dal 1° dicembre 2010, sulla base del diritto acquisito a seguito dell'ultima rideterminazione avvenuta con la deliberazione sopra citata*".

2. In relazione al quesito proposto dal Sindaco del Comune di La Loggia la Sezione osserva quanto segue.

La formula "*trattamento economico ordinariamente spettante*" che il co. 1 del citato art. 9 del d.l. n. 78 riferisce all'anno 2010 per individuare il parametro retributivo che deve essere utilizzato per determinare la retribuzione di ciascun dipendente pubblico negli esercizi 2011 - 2013 richiama la nozione di competenza, da intendersi quale complesso delle somme che ciascun dipendente ha diritto di percepire in un determinato arco temporale in base alle disposizioni normative e contrattuali che disciplinano il suo rapporto di lavoro.

Al contrario, il concetto di cassa, da intendersi quale l'insieme di somme che il singolo dipendente percepisce in un determinato periodo, non è esaustivo poichè non esaurisce l'insieme delle somme che maturano in quell'arco temporale in suo favore.

Inoltre, considerata l'attuale configurazione del sistema di contabilità pubblica, ancora incentrato sul criterio della competenza finanziaria, in mancanza di specifiche indicazioni normative che operino in senso contrario deve ritenersi che il legislatore si riferisca alla competenza (sul punto si veda anche la delibera di questa Sezione n. 51 del 9 settembre 2010).

A queste conclusioni è pervenuto anche il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che nella circolare esplicativa del contenuto del citato art. 9 ha precisato che "*L'espressione "trattamento economico ordinariamente spettante", che la norma riferisce all'anno 2010 e che costituisce il tetto non superabile per i trattamenti economici da corrispondere nel triennio successivo, va riferita a tutte le componenti del trattamento economico previste "in via ordinaria" nel loro ammontare teorico pieno, che i dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, percepirebbero in condizione di ordinarietà*" (Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato, circolare 15 aprile 2011, n. 12).

Appurato che il criterio da prendere in considerazione è quello relativo alla competenza, resta un'ultima questione da affrontare riconducibile alla circostanza, rilevante nel caso di specie, che nel corso dell'esercizio 2010 il trattamento economico cui il singolo dipendente ha diritto abbia subito un mutamento.

In linea di principio sembrerebbe ragionevole ritenere che il trattamento da considerare quale riferimento massimo per il triennio 2011 - 2013 sia quello maturato in favore del dipendente al termine dell'esercizio 2010.

Tuttavia, non può trascurarsi che la disposizione contenuta nel citato art. 9, co. 1 che ha introdotto la limitazione in questione è entrata in vigore, nel suo testo attuale, al momento della conversione in legge del decreto legge n. 78, vale a dire il 31 luglio 2010 (l. 30 luglio 2010, n. 122, in G.U. 30 luglio 2010, n. 176, S.O. n. 174).

A partire dall'entrata in vigore della norma le Amministrazioni pubbliche ed i dipendenti di ciascun Ente erano a conoscenza della circostanza che il trattamento economico del 2010 avrebbe rappresentato il limite massimo conseguibile nel successivo triennio 2011 - 2013, con la conseguenza che ogni successiva decisione di incremento del trattamento retributivo avrebbe comportato un innegabile beneficio per i dipendenti interessati.

Il legislatore non ha precluso alle singole Amministrazioni di adottare decisioni di incremento del trattamento retributivo nel periodo compreso fra il 31 luglio ed il 31 dicembre 2010, ma sembrerebbe ragionevole ritenere che nel periodo considerato gli enti potessero solo portare a compimento procedure iniziate in precedenza e, comunque, non fossero abilitati ad adottare decisioni che potessero tradursi in una elusione, anche solo parziale, della previsione contenuta nell'art. 9, co. 1 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di La Loggia, con nota in data 16 dicembre 2011, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 2 gennaio 2011, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 22 febbraio 2012.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **23 febbraio 2012**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA