

Deliberazione n. 223/2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Massimo Romano	presidente f.f.
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario
dott. Riccardo Patumi	referendario
dott. Federico Lorenzini	referendario

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

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 regionale 13 del 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del

4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Bologna, datata 14 marzo 2013 e pervenuta a questa sezione in data 27 marzo, avente ad oggetto i criteri per la riduzione del fondo destinato al trattamento accessorio del personale;

Vista la nota del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 30 del 7 maggio 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 13 maggio 2013 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

FATTO

Il Presidente della Provincia di Bologna ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, richiesta di parere avente ad oggetto i criteri per operare correttamente la riduzione, prevista dall'art. 9, comma 2-bis, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), del fondo destinato al trattamento accessorio del personale dipendente.

Preliminarmente, il Presidente della Provincia ricorda come il citato art. 9, comma 2-bis, preveda 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"*.

In merito alle modalità attraverso le quali operare tale riduzione, innanzitutto l'ente istante richiama la posizione espressa dalla Ragioneria generale dello Stato, con circolare 15 aprile 2011, n. 12, secondo la quale *"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"*.

In seguito, come ricordato nella richiesta di parere, si è espressa la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia, con deliberazioni n. 324/2011 e 287/2012, ammettendo la possibilità di eseguire il calcolo, tenendo conto della data di cessazione delle singole unità di personale, e considerando il diritto di queste ultime all'attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio nell'anno solare; in tal modo la riduzione tiene conto delle unità cessate, in relazione ai ratei di effettiva presenza in servizio.

Alla luce di quanto sopra esposto, il Presidente della Provincia chiede il parere di questa Sezione in merito al criterio da utilizzare per effettuare la riduzione del fondo delle risorse decentrate; in particolare, domanda se possano essere adottate le modalità individuate dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia; tale calcolo, infatti, basato sulla rilevazione delle effettive presenze, e non sulla media dei dipendenti in servizio alle date dell'1 gennaio e del 31 dicembre, permetterebbe di liberare risorse, in favore del fondo *de quo*, negli enti nei quali il maggior numero di interruzioni del rapporto di lavoro interviene a fine anno.

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 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 presidente della provincia, rappresentante legale degli enti, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con deliberazione del 27 aprile 2004, ha approvato un atto d'indirizzo, mediante il quale sono stati fissati 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, poiché riconducibile alla contabilità pubblica, essendo finalizzata a chiarire la portata applicativa di una norma dettata allo scopo di contenere la spesa di personale.

Il quesito ha ad oggetto il criterio per operare correttamente la riduzione del fondo destinato al trattamento accessorio del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, prevista dall'art. 9, comma 2-bis, del citato d.l. 78/2010.

Questa Sezione già si è espressa, sia pure incidentalmente, in merito alla problematica *de qua*, con deliberazione dell'11 ottobre 2012, n. 397. In tale deliberazione si rilevava che *"come evidenziato dalla circolare 15 aprile 2011, n. 12 della Ragioneria generale dello Stato, la riduzione del fondo in proporzione al personale in servizio può essere operata, per ciascuno degli anni 2011-2012-2013, sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento ed il 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 (in tal senso anche la Sezione regionale di controllo per la Toscana con deliberazione 519/2011 e la Sezione regionale di controllo per il Veneto con deliberazione 437/2012)"*.

Il diverso criterio individuato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia appare maggiormente equo rispetto al sistema della media dei dipendenti in servizio, in quanto tiene conto della data di effettiva cessazione delle singole unità di personale e,

conseguentemente, del diritto maturato da queste ultime all'attribuzione del trattamento accessorio, per il periodo di permanenza in servizio.

Tuttavia, il criterio basato sulla media dei dipendenti in servizio alle date del 1° gennaio e del 31 dicembre, sembra poter essere utilmente adottato, assicurando comunque il contenimento della consistenza del fondo e, al contempo, garantendo, soprattutto a vantaggio degli enti di maggiori dimensioni, un criterio di calcolo semplificato.

Per quanto sopra esposto, questa Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi dal proprio orientamento, espresso con la citata deliberazione 397/2012, nel senso che la riduzione del fondo "*possa essere operata*" con il sistema della media dei presenti, al 1° gennaio e al 31 dicembre; tuttavia, ad integrazione dello stesso, esprime il proprio avviso nel senso che il calcolo possa essere effettuato anche sulla base della rilevazione delle effettive presenze in servizio.

La scelta in merito alla modalità di calcolo, conseguentemente, viene rimessa alla discrezionalità dei singoli enti.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna ed al Presidente della Provincia di Bologna, nonché di depositare presso la segreteria della sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 13 maggio 2013.

Il presidente f.f.
f.to (Massimo Romano)

Il relatore
f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 13 maggio 2013.

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

