



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 3 luglio 2012, composta da:

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario

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 la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3.07.2003 e n.1 del 17.12.2004 e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

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 modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Bassano del Grappa (VI) n. prot. 30035 in data 25 maggio 2012, qui pervenuta l'1 giugno 2012 ed assunta al prot. CdC n. 3874;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 32/2012 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Comune di Bassano del Grappa (Vi. ab. n. 43.540) con la nota indicata in epigrafe, chiede il parere di questa Corte sulla corretta interpretazione dell'art. 9, comma 2-bis del d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 133/2010; tale articolo stabilisce che *"a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche a livello dirigenziale di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, autonomamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio"*.

L'Ente medesimo, più in particolare, chiede:

- a) se la decurtazione del fondo in parola va operata sulle risorse stabili e su tutte le tipologie delle stesse (indennità di comparto, progressioni orizzontali, indennità per le posizioni organizzative, indennità per specifiche responsabilità, indennità di turno, rischio e disagio,) o se, invece solo sulle risorse variabili o su queste e parte delle risorse stabili (escludendo, ad esempio le voci che sottendono l'espressione di autonomia organizzativa dell'ente, quali turno, rischio, disagio, posizioni organizzative, indennità per specifiche responsabilità). In tale ambito vanno registrate posizioni non univoche tra quanto espresso, da una parte in sede di Conferenza Stato-Regioni nella circolare 10/133/CR6/C1 in data 18/11/2010 e, dall'altra, con la circolare n. 12 del 15 aprile 2011 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato -IGOP, i cui criteri sono stati ritenuti corretti dalla Corte dei Conti, Sezione Regionale per il controllo Toscana, deliberazione n. 519/2011/PAR;
- b) se il criterio da adottare per calcolare la decurtazione sia quello fondato sull'algoritmo espresso con la richiamata circolare n. 12/2011 della Ragioneria Generale dello Stato e ritenuto corretto dal citato parere n. 519/2011 della Corte dei Conti Toscana, o se tale criterio possa essere "corretto" e mediato tenendo conto della data di cessazione delle

singole unità, in considerazione del diritto delle stesse all'attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio nell'anno solare di cessazione. Si opererebbe, in tal modo, una riduzione non della quota intera, ma del rateo, da effettuarsi entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento, mentre l'anno successivo si applicherebbe la riduzione della quota annuale intera per le cessazioni dell'anno precedente, e, se dovessero intervenire ulteriori cessazioni nell'anno in corso, del rateo ad esse corrispondenti (in tal senso si è espressa la Corte dei Conti Lombardia con parere n. 324/2011).

Il Comune chiede, altresì, di conoscere se in presenza di clausole del contratto-decentrato ritenute nulle, l'ente abbia il potere di agire in via di autotutela o se, come sostenuto dall'ARAN con parere B27 e da alcuni giudici di merito (Tribunale di Nocera Inferiore, decreto n. 992/2009) sia riservato all'Autorità Giudiziaria Ordinaria dichiarare la nullità di clausole del contratto decentrato.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Bassano del Grappa è stata formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131.

Preliminarmente, rispetto all'esame del merito del quesito, occorre verificare se, nella fattispecie, ricorrano i presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi, necessari per l'ammissibilità della richiesta.

Dal punto di vista soggettivo, la richiesta stessa è da ritenere ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente (art.50 del TUEL).

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, si richiamano le deliberazioni del 27 aprile 2004 e n.5 del 10 marzo 2006 con le quali la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ha indicato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive, devono sussistere condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito, di guisa che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero anche pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali.

Gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati con le delibere surrichiamate, hanno circoscritto l'ambito oggettivo di nozione di contabilità pubblica "alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Per ultimo, l'ambito applicativo dell'attività consultiva è stato ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti che hanno 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".

Ciò premesso, la richiesta di parere del Comune di Bassano del Grappa è da ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo.

Venendo al merito della richiesta del Comune di Bassano del Grappa, va premesso che questa Sezione si è più volte pronunciata, con numerose delibere che l'ente mostra di non conoscere, (delibere n. 154/2010/PAR; n. 14/2010/PAR, n. 172/2010/PAR; n. 270/2011/PAR; n. 285/2011/PAR; n.13/2012/PAR) sulla tematica della riduzione del fondo in relazione alla avvenuta cessazione del personale, sottolineando l'esistenza di vincoli più stringenti, in generale, in materia di spese del personale, anche con riferimento all'integrazione delle risorse variabili.

Al riguardo questa Sezione (delibera n. 154/2010/PAR) ha osservato 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 stabilita' sia 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

La richiesta del Comune va esaminata, quindi, alla luce della suddetta interpretazione che impone di considerare l'ottica di contenimento della spesa pubblica condotta -anche e soprattutto- mediante adeguate politiche di revisione della spesa del personale, tra le quali, come già sottolineato da questa Sezione con la delibera n. 172/2010/PAR, rientra, a pieno titolo, la regola che impone alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto all'incremento dei fondi delle risorse decentrate, stabilendo in particolare un tetto al complesso della retribuzione accessoria dell'intero Ente.

La specifica richiesta del Comune trova quindi una puntuale risposta nella lettura datane da questa Sezione, con le delibere sopra citate, dell'articolo 9, comma 2-bis) del d.l. 31.5.2010, n. 78 convertito nella legge 30.7.2010, n. 122, sia per la parte stabile (2-bis. 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), sia, per la parte variabile, soprattutto in relazione al disposto dell'art. 9, comma 4, che stabilisce l'obbligo di recuperare a partire dall'1.6.2010 le eccedenze dei rinnovi che riguardano il biennio 2008-2009 qualora i relativi aumenti retributivi oltrepassino il 3,2% (così testualmente delibera n. 270/2011 cit).

Conclusione che è stata successivamente adottata da altre Sezioni regionali, che hanno affermato, quindi, che *la decurtazione va calcolata in base al modello prefigurato dalla RGS sull'intero ammontare del fondo, senza distinzione tra parte variabile e parte fissa* (Sez. Toscana n. 519/2011/PAR).

In quest'ottica, la riduzione delle risorse del Fondo incentivante la produttività trova esplicita conferma nel consolidato principio di contenimento della spesa, che ha costituito l'elemento fondante della manovra, nella quale è contenuta la disposizione in commento (legge 122/2010), e di quelle successive: essa fa divieto di procedere all'incremento della spesa del personale, *in relazione ai nuovi obblighi di razionalizzazione della spesa posti dall'art. 14 del d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010, sussistendo anzi l'obbligo, per gli organi di revisione contabile, di accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale -essendo venuto meno qualsiasi regime derogatorio- siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa* (pareri di questa Sezione n.172/2010 del 15

settembre 2010 e n. 75/2010 del 15 giugno 2010).

Lo stesso articolo 9, comma 17, prevede esplicitamente che: *“Non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. È fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 ”.*

In tale logica, l'obbligo dell'ente di ridurre, a seguito della diminuzione del numero del personale dipendente, l'entità del fondo incentivante, appare la naturale conseguenza dei surriferiti obblighi di razionalizzazione della spesa posti dalla predetta manovra (d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010), le cui disposizioni dando particolare rilevanza al principio di riduzione della spesa per il personale, quale corollario del più generale principio di riduzione della spesa pubblica, fanno emergere “ la volontà del legislatore di incentivare un meccanismo volto a realizzare una riduzione strutturale della spesa per il personale in termini progressivi e costanti” (Sez. Autonomie, del. 3/2010).

Né ha rilievo alcuno la distinzione tra le somme che compongono il fondo anzidetto, posto che le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte hanno ritenuto che l'art. 9, comma 2 bis, è volto a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle

risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata (Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011).

Conclusivamente questa Sezione riafferma l'orientamento espresso nei precedenti pareri, richiamando, in particolare, ai fini del calcolo della decurtazione, il criterio fondato sull'algoritmo, espresso con la richiamata circolare n. 12/2011 con la quale il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-IGOP, ha suggerito, al fine di rendere uniforme l'applicazione della suddetta disposizione, un possibile modello matematico: la riduzione può 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.

Tale criterio come fatto presente anche dal Comune di Bassano del Grappa, è stato ritenuto corretto dalla Sez.Reg. Toscana (deliberazione n. 519/2011/PAR cit,) che ha sottolineato come, *l'algoritmo proposto dall'IGOP opera un calcolo medio, di fatto di minor impatto sull'entità del fondo, ma di minor complessità rispetto ad un calcolo più articolato, che tenga conto in via previsionale della data di cessazione delle singole unità per il periodo di permanenza in servizio nell'anno solare di cessazione.*

Quanto, infine, al terzo quesito, relativo alla possibilità che l'ente,

in presenza di clausole del contratto-decentrato ritenute nulle, abbia il potere di agire in via di autotutela o se, come sostenuto dall'ARAN con parere B27 e da alcuni giudici di merito (Tribunale di Nocera Inferiore, decreto n. 992/2009) sia riservato all'Autorità Giudiziaria Ordinaria dichiarare la nullità di clausole del contratto decentrato, la Sezione ritiene di non poter pronunciarsi nel merito, riguardando il quesito non la materia della contabilità pubblica, ma quella del diritto del lavoro o specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali e non.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiarata la parziale inammissibilità, rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Bassano del Grappa.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 3 luglio 2012.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 9.07.2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)