

Deliberazione n. 84/2013

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere (relatore)
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario
Claudio GUERRINI	Referendario

Nell'adunanza del 4 dicembre 2013 ha assunto la seguente deliberazione.

Vista la lettera con la quale il Sindaco del Comune di Rapallo ha rivolto alla Sezione richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 83 del 4 dicembre 2013 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito, nell'adunanza del 4 dicembre 2013, il magistrato relatore Cons. Luisa D'Evoli;

PREMESSO:

Con istanza in data 24 ottobre 2013, prot. 0048052 trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 114 del 4 novembre 2013 - assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria l'8 novembre 2013 con il n. 0003587- 08/11/2013- SC_LIG-T85-A - il Sindaco del Comune di Rapallo ha formulato una richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione dell'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, chiedendo se la riduzione del fondo destinato alla remunerazione del trattamento accessorio del personale - che la norma prevede debba essere disposta automaticamente in misura proporzionale

alla riduzione del personale in servizio – vada effettuata, per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, sulla base del confronto tra il valore medio delle unità di personale presenti nell’anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all’anno 2010 ovvero operando una riduzione in termini di rateo al fine di tenere conto del diritto dei cessati all’attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio nell’anno di cessazione.

Il Comune chiede inoltre di conoscere come debbano considerarsi, ai fini della decurtazione del fondo, gli incarichi di reggenza, se cioè possano essere neutralizzate nella riduzione le unità cessate titolari di uffici per i quali sono stati conferiti gli incarichi di reggenza.

L’Ente chiede infine se, in presenza di tutti i presupposti contrattualmente previsti, il fondo destinato alla remunerazione del trattamento accessorio del personale dirigenziale possa essere incrementato ai sensi dell’art. 26, comma 3, del CCNL dell’Area Dirigenza del 23 dicembre 1999 in deroga al tetto previsto dal comma 2-*bis* dell’art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 ovvero se i predetti incrementi possano essere almeno utilizzati al fine di compensare la riduzione del fondo operata ai sensi del citato comma 2-*bis* dell’art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, fermo restando il tetto calcolato con riferimento al valore del fondo nell’anno 2010.

Il Comune, nel formulare la richiesta di parere, richiama, con riferimento al primo quesito, per un verso la circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 12 del 15 aprile 2011, che, nel dettare indirizzi applicativi sull’art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, ha precisato 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”*, sicché *“la variazione percentuale tra le due consistenze medie di personale determinerà la*

misura della variazione da operarsi sul fondo” e per altro verso l’interpretazione sostenuta al riguardo dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome nella riunione del 10 febbraio 2011, in occasione della quale è stato affermato che “nel calcolo dell’entità annuale di riduzione delle risorse si dovrà tener conto della data di cessazione del personale fuoriuscito, in considerazione del diritto dei cessati all’attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio nell’anno di cessazione, operando pertanto una riduzione in termini di rateo da effettuarsi entro il 31 dicembre, in ogni caso preventivamente all’erogazione nell’anno successivo del quantum spettante con riferimento all’anno di competenza precedente”.

Secondo la prospettazione del Comune, il criterio indicato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, avallato da un primo pronunciamento della Sezione regionale di controllo per la Lombardia (con deliberazione n. 324 del 2011), parere questo tuttavia successivamente rivisto dalla medesima Sezione con la deliberazione n. 287 del 2012 alla luce della citata circolare della Ragioneria generale dello Stato, sarebbe maggiormente coerente con un principio di equità nell’applicazione della norma rispetto al criterio indicato dalla Ragioneria che risponde in realtà alla logica della rilevazione del personale su larga scala come ad esempio nel caso delle rilevazioni delle unità di personale nel Conto annuale.

Sul secondo quesito, che muove da quanto affermato dalla Ragioneria nella citata circolare, secondo cui *“con riferimento alla dirigenza, la riduzione va effettuata sul fondo al netto delle somme eventualmente da destinarsi alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare”*, il Comune richiama l’orientamento della Cassazione in tema di reggenze (S.U. n. 3814 del 16 febbraio 2011), secondo cui *“l’attribuzione delle mansioni dirigenziali, con pienezza di funzioni e assunzione delle responsabilità inerenti al perseguimento degli obbiettivi propri delle funzioni di fatto assegnate, comporta necessariamente, anche in relazione al principio di adeguatezza sancito dall’art. 36 Cost., la corresponsione*

dell'intero trattamento economico, ivi compresi gli emolumenti accessori", sicché, ad avviso del Comune, sarebbe possibile interpretare l'indirizzo della Ragioneria nel senso di neutralizzare, ai fini della riduzione del fondo, le unità cessate sui posti coperti dalle reggenze e cioè, in altri termini, considerando formalmente come coperte le posizioni oggetto di reggenza effettiva da parte di altro dirigente.

Sul terzo quesito il Comune richiama i contenuti della disposizione negoziale del CCNL del 23 dicembre 1999 là dove fa riferimento all'attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza ovvero un incremento stabile delle dotazioni organiche.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere all'odierno esame pone tre distinti quesiti, ancorché correlati, concernenti la corretta interpretazione dell'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010: (a) le modalità di calcolo con cui operare la riduzione del fondo destinato alla remunerazione del trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, se cioè la riduzione vada effettuata, per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, sulla base del confronto tra il valore medio delle unità di personale presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all'anno 2010 ovvero operando una riduzione in termini di rateo al fine di tenere conto del diritto dei cessati all'attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio nell'anno di cessazione; (b) le modalità di neutralizzazione, nella riduzione, delle unità cessate già titolari di uffici per i quali sono stati conferiti gli incarichi di reggenza, se cioè, in altri termini, possano essere considerate formalmente come coperte le posizioni oggetto di reggenza effettiva da parte di altro dirigente, sul presupposto che, secondo l'orientamento della Cassazione, l'attribuzione delle mansioni superiori comporta la corresponsione dell'intero trattamento economico,

ivi compresi gli emolumenti accessori; (c) la possibilità di incrementare il fondo destinato alla remunerazione del trattamento accessorio del personale dirigenziale ai sensi dell'art. 26, comma 3, del CCNL dell'Area Dirigenza del 23 dicembre 1999 in deroga al tetto previsto dal comma 2-*bis* dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 ovvero la possibilità di utilizzare i predetti incrementi al fine di compensare la riduzione del fondo operata ai sensi del citato comma 2-*bis* dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, fermo restando il tetto calcolato con riferimento al valore del fondo nell'anno 2010.

2. In via preliminare, osserva il Collegio che la richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La stessa può ritenersi parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo della attinenza del quesito alla "materia della contabilità pubblica" limitatamente al primo dei quesiti in quanto formulato in relazione all'applicazione di norme di contenimento della spesa di personale che pongono precisi obiettivi di finanza pubblica, mentre il secondo e terzo quesito, ancorché correlati all'applicazione delle medesime norme di contenimento della spesa di personale, postulano la risoluzione di questioni presupposte (quali la misura del trattamento retributivo riconosciuto per lo svolgimento delle mansioni superiori nelle ipotesi di reggenza e l'interpretazione delle clausole negoziali del CCNL della dirigenza) che rimangono estranee alla cognizione di questo Collegio, esulando le stesse dalla materia della contabilità pubblica e dunque come tali da ritenersi inammissibili.

3.1. Nel merito, con riferimento in particolare al primo quesito, occorre richiamare il comma 2-*bis* dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

La norma 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".

3.2. La Ragioneria generale dello Stato ha ritenuto di dettare primi indirizzi applicativi con la citata circolare n. 12 del 15 aprile 2011 ed ha al riguardo affermato, a proposito delle modalità di riduzione del fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale, che *"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"*.

3.3. Sulla portata applicativa della norma, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti è più volte intervenuta in sede consultiva recependo, in un primo momento (deliberazione n. 324 del 2011), integralmente il criterio enunciato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, secondo cui *"la consistenza del fondo ... va 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, operandosi, così, una riduzione non della quota intera, ma del rateo, da effettuarsi entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento"*, ed accedendo, poi, all'interpretazione della Ragioneria nella citata circolare sul presupposto 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, sicché ... le cessazioni intervenute nel corso dell'anno rilevano ai fini della determinazione della semisomma del personale in servizio, che costituisce la base di calcolo su cui applicare la riduzione relativa al personale cessato" (deliberazione n. 287 del 2012).

3.4. Ritiene, pertanto, il Collegio di non doversi discostare dall'indirizzo interpretativo enunciato dalla Ragioneria generale dello Stato, giacché, come esplicitato nel secondo parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, che rispetto al primo teneva conto della circolare ministeriale, il tetto di spesa è riferito al fondo per il trattamento accessorio costituito annualmente dalle amministrazioni e non all'insieme delle remunerazioni accessorie da corrispondere alle risorse.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Rapallo.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova nell'adunanza del 4 dicembre 2013.

Il Magistrato Estensore

(Luisa D'Evoli)

Il Presidente

(Ennio Colasanti)

Depositata il 4 dicembre 2013

Per Il Funzionario Preposto

(Dott. Claudio Di Marino)