

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nelle camere di consiglio del 19 aprile e del 15 maggio 2013, presenti i

magistrati

Michele Grasso	Presidente f.f.
Luca Fazio	I Referendario
Stefania Petrucci	I Referendario
Chiara Vetro	I Referendario relatore
Marco Di Marco	Referendario

ha assunto la seguente

Deliberazione n.95/PAR/2013

Sulla richiesta di parere n. 2657 del 15 marzo 2013 formulata dal Sindaco del Comune di Otranto e pervenuta in data 18.3.2013, prot. n. 815;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la nota della Regione pervenuta in data 23 aprile 2013, prot. n. 1397;

Ritenuto opportuno riconvocare la Sezione per la data odierna;

Viste le ordinanze n. 24/2013 e n. 30/2013;

Udito nella camera di consiglio il relatore, dott.ssa Chiara Vetro.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Otranto chiede a questa Sezione se l'incremento del fondo salario accessorio dell'anno 2013 per effetto delle risorse trasferite dalla Regione per il pagamento delle competenze accessorie del personale trasferito sia da considerare compatibile o meno con la disposizione dell'art. 9 comma 2 *bis* legge n. 122/2010 di conversione del D.L. n. 78/2010.

Espone infatti il Sindaco che la Regione ha predisposto uno schema di protocollo d'intesa per la disciplina del trasferimento del personale addetto allo svolgimento di attività di accoglienza, informazione turistica e promozione della conoscenza sull'offerta turistica presso gli uffici IAT e dipendente dall'Agenzia *Pugliapromozione* al Comune di Otranto dal 1 luglio 2013 e che in detto protocollo è previsto che la Regione erogherà le risor-

se per il pagamento delle competenze fisse ed accessorie e dei relativi oneri al personale trasferito, per tutto il periodo in cui lo stesso permarrà nei ruoli del Comune (*"il personale dipendente dall'Agenzia è contestualmente trasferito ai Comuni, alle cui dipendenze il rapporto di lavoro prosegue, senza soluzione di continuità"*, art. 4 comma 3, L.R. n. 45/2012).

Tanto premesso, e ricordato il principio della "neutralità" delle spese del personale trasferito da altro ente, quando sostenute da specifica fonte di finanziamento da parte dell'ente medesimo di provenienza, il Sindaco pone il quesito nei termini appena indicati.

La Regione, in data 23.4.2013, ha fatto pervenire una nota esplicativa dei fatti, con allegata la delibera di Giunta regionale ed il Protocollo d'intesa relativi al caso sottoposto all'odierna indagine.

DIRITTO

Occorre preliminarmente accertare l'esistenza dei requisiti, soggettivi ed oggettivi, indispensabili all'ammissibilità della richiesta di parere. La legge 5 giugno 2003, n. 131, infatti, ampliando le funzioni di controllo di questa Corte e ridefinendone i contenuti in senso collaborativo nei confronti delle Amministrazioni locali, ha previsto che i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, *di norma*, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, *se istituito*. Non può considerarsi, dunque, ostativo alla ricevibilità della presente richiesta di parere la mancanza, nella Regione Puglia, del Consiglio stesso, allo stato istituito (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante. La presente richiesta di parere appare dunque rice-

vibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune, legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente e, come tale, soggetto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Occorre poi esaminare se ricorrano, nella fattispecie, i requisiti di ordine oggettivo necessari perché possa essere attivata la funzione consultiva della Sezione. E' necessario, cioè, verificare se la questione prospettata dal Comune sia attinente alla materia della contabilità pubblica e se non siano presenti altri elementi che impediscano di rendere il parere di cui trattasi, atteso che la funzione consultiva intestata a questa Corte può essere espletata a condizione che le richieste di pareri abbiano ad oggetto questioni afferenti alla materia della contabilità pubblica; prospettino questioni di carattere generale, che non siano, cioè, finalizzate all'adozione di specifici atti di gestione e che non riguardino provvedimenti già presi o attività già espletate; che il parere da rendere non interferisca con eventuali iniziative giudiziarie - attuali o potenziali - ovvero con altre funzioni intestate alla Corte stessa.

Con riferimento al primo profilo va evidenziato che, nel concetto di "contabilità pubblica", le Sezioni Riunite, con delibera n. 54 del 17 novembre 2010, hanno fatto rientrare tutti i 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. La richiesta di parere in e-

same, in quanto concernente l'applicazione di norme attinenti gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, rientra nella nozione di contabilità pubblica appena illustrata e può, sotto questo primo profilo, considerarsi ammissibile.

Trattasi inoltre di quesito riguardante la generale applicazione di norme di legge, ed afferente a questioni non oggetto di iniziative giudiziarie, attuali o potenziali, di questo o di altro giudice. Occorre, infatti, evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con eventuali successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria).

Nel merito, come ricordato dallo stesso Comune istante, la Corte dei conti, ed in particolare questa Sezione regionale di controllo (deliberazioni n. 11 e 13/2012), ha avuto modo di affermare il principio della non assoggettabilità *agli obblighi di contenimento della spesa di personale* quella specifica spesa relativa a quel personale, trasferito da altri enti, i cui costi sono assistiti da specifico finanziamento dell'ente di provenienza. A tali conclusioni si è pervenuti secondo le considerazioni della Sezione Autonomie di questa Corte che, con delibera n. 21/2009 del 9.11.2009, ha chiarito che la mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa (nel caso di specie, per quanto attiene alla spesa del personale ed al patto di stabilità), è libera, in quanto tale modalità di trasferimento non genera alcuna variazione della spesa complessiva, e quindi l'operazione risulta "neutra" per la finanza pubblica. Le considerazioni svolte valgono anche nel caso specifico sottoposto all'odierno esame della Sezione. Il comma 2-bis dell'art. 9 D.L. n. 78/2010 prevede che, a decor-

rere 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'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. La *ratio* della norma è da identificarsi nella necessità di cristallizzare al 2010 il tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici destinati al trattamento accessorio del personale, e non già di escludere l'erogazione di compensi che trovino fonte in specifiche risorse vincolate alla remunerazione di particolari prestazioni, per le quali le valutazioni circa la compatibilità delle risorse impegnate con i vincoli di finanza pubblica sono state già effettuate "a monte" al momento della determinazione, compiuta a livello regionale, di destinare il *quantum* di risorse disponibili all'ambito locale (in questo senso, cfr. anche Sezione regionale di controllo Liguria, deliberazione n. 17/PAR/2012).

La circolare MEF n. 12 del 15 aprile 2011, sul punto, ha chiarito che, *"per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione, rimangono escluse dalle suddette riduzioni le risorse derivanti da incarichi aggiuntivi ... e dai servizi resi dal personale in conto terzi, attesa la variabilità delle stesse e la correlazione al maggiore impegno richiesto al personale ed alle connesse responsabilità"*. La categoria dei servizi svolti per conto terzi è da intendersi relativa ad incarichi commissionati e remunerati dall'esterno dell'amministrazione, ad esempio risorse trasferite

all'amministrazione per incarichi nominativamente affidati a specifici dipendenti (come nel caso di specie).

Le Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 51/PAR/2011 hanno chiarito che le sole risorse da ritenere *non* ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9 comma 2 bis sono quelle destinate a remunerare *prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili*, e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dell'ente; in tali ipotesi, le risorse alimentano il fondo solo in senso figurativo visto che esse non sono destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione. Le SS.RR. fanno espresso riferimento a due specifici casi: le risorse finalizzate a incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche, in quanto correlate allo svolgimento di *prestazioni specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione* che, diversamente, dovrebbero essere reperite mediante ricorso al mercato, con aggravio di costi per il bilancio dell'ente; in secondo luogo, le prestazioni dell'avvocatura interna (comunale e provinciale), per i medesimi motivi.

Il ragionamento della giurisprudenza ha subito dunque un'evoluzione; da una posizione iniziale, in cui il profilo rilevante si sostanziava nella provenienza delle risorse, si da ritenere irrilevanti sotto il profilo dei limiti normativamente fissati le voci di spesa che ricevevano specifica fonte di finanziamento, si è giunti oggi ad affermare, come si legge nella citata deliberazione, che l'art. 9 comma 2 bis è "*norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni conside-*

*razione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata". E dunque, la linea di demarcazione tra risorse comprese e risorse escluse dal limite normativamente individuato è identificato, dal giudice nomofilattico, nel fatto che sono da considerarsi sottoposte al limite quelle risorse che si caratterizzano per essere potenzialmente destinabili alla *generalità* dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa.*

Le SS.RR. non affrontano esplicitamente il tema oggetto dell'odierna indagine, ma offrono sufficienti spunti per fornire una soluzione al quesito posto. L'interrogativo è formulato dall'Ente come di seguito indicato: *"l'incremento dell'ammontare complessivo del fondo salario accessorio dell'anno 2013 per effetto delle risorse trasferite dalla Regione per il pagamento delle competenze accessorie del personale trasferito, è compatibile con la disposizione dell'art. 9 comma 2 bis...?"*

Nella fattispecie in esame sono presenti ambedue i presupposti tenuti in considerazione dalla giurisprudenza di questa Corte, nell'evoluzione appena ripercorsa, e cioè *sia* il fatto che la risorsa risulta proveniente dall'esterno dell'Ente, e come tale neutra sulle finanze del Comune, *sia* il fatto che dette risorse presentano *specificata* destinazione al pagamento delle competenze accessorie del personale trasferito. Sotto ambedue gli indicati profili, dunque, esse possono considerarsi "sterilizzate" dal computo dell'anno di riferimento, con conseguente non configurabilità della violazione del divieto ex art. 9 comma 2 bis.

L'esclusione dal divieto, come evidenziato anche dalla Sezione regionale di controllo Liguria di questa Corte (deliberazione n. 26/PAR/2012 dell'11 giugno 2012) deriva dalla natura *vincolata* delle risorse regionali destinate al trattamento fisso e accessorio del personale trasferito le cui funzioni, trovando disciplina in specifica normativa regionale (nel caso di specie, L.R. 11.12.2000, n. 24), rimandano a specifici provvedimenti regionali attuativi per la determinazione ed il reperimento, nel bilancio regionale, delle risorse allo scopo destinate (nel caso di specie, D.G.R. n. 757 del 16.4.2013)

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questo Collegio.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Otranto.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 15 maggio 2013.

Il Relatore
F.to Chiara Vetro

Il Presidente f.f.
F.to Michele Grasso

Depositata in Segreteria il 15 maggio 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo