

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai Magistrati

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	Relatore
Referendario	Carmelina Addresso	

a seguito della camera di consiglio del 18 marzo 2015, ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n.4997 del 3 marzo 2015, formulata dal Sindaco del Comune di Santeramo in Colle (BA), pervenuta in data 5 marzo 2015 (prot. n.855).

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 D.Lgs. n.267/2000 (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 l'ordinanza presidenziale n.18/2015 con la quale la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

FATTO

Con la nota indicata, il Sindaco del Comune di Santeramo in Colle (BA) ha posto un quesito in ordine alla interpretazione dell'art.9, co.2-*bis*, del D.L. n.78/2010, come modificato dalla legge n.147/2013. In particolare, dopo aver richiamato la deliberazione di questa Sezione n.53/2015/PAR, con riferimento specifico alla costituzione del fondo per l'esercizio 2015 relativo alla dirigenza, affermando che l'applicazione di quanto sarebbe stato indicato da questa Sezione

nel menzionato parere potrebbe condurre ad un fondo di valore negativo, il Comune istante sostanzialmente chiede chiarimenti in ordine all'ipotesi in cui il fondo assuma valore negativo. Il Comune precisa che ciò può accadere in un ente con pochi dirigenti, riducendo il fondo 2015 di una somma pari alle riduzioni operate negli anni 2011/2014, perché *"in presenza di cessazioni, le riduzioni in valori percentuali possono anche essere superiori al 50% per anno"*.

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

L'art.7, co.8, della legge n.131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*. Riguardo a tale aspetto, la Sezione ritiene non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento, sin qui seguito, secondo il quale la mancanza di detto organo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante, non può precludere l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli enti locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco ai sensi dell'art.50 del D.Lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Santeramo in Colle (BA) e, pertanto, deve ritenersi ammissibile sul piano soggettivo.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

L'art.7, co.8, della legge 131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"* (deliberazione delle SS.RR n.54/CONTR/2010). Per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare, inoltre, ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti. Devono, pertanto, ritenersi inammissibili sul piano oggettivo le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici tali da

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

Tanto premesso, la descritta richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Santeramo in Colle (BA) risulta oggettivamente ammissibile (Corte dei conti n.5/AUT/2006 e n.54/CONTR/2010). Trattasi, infatti, di richiesta rientrante nell'ambito della contabilità pubblica, avente carattere generale e non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato.

3. Merito.

L'art.9, co.2-*bis*, del D.L. n.78/2010, inserito in sede di conversione dalla legge n.122/2010, espressamente volto al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego e applicabile anche nei confronti degli enti locali, dopo le modifiche previste dall'art.1, co.456, della legge n.147/2013 (legge di stabilità 2014), dispone che, a decorrere dall'1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, *anche di livello dirigenziale*, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio e che, a decorrere dall'1 gennaio 2015, *"le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"*.

Il citato comma 456, quindi, rispetto a quanto disposto precedentemente, ha *contemporaneamente* apportato due significative novità: ha immediatamente prorogato al 31 dicembre 2014 (il termine precedente era il 31 dicembre 2013) le misure di contenimento e riduzione previste dalla prima parte del comma (obbligo di non superare il corrispondente importo dell'anno 2010 e automatica riduzione in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio) e ha previsto, a decorrere dall'1 gennaio 2015, una volta terminati gli obblighi di contenimento e di riduzione proporzionale descritti, una decurtazione di *"un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"* (non precedente esercizio o precedente anno).

Questa Sezione ha già avuto modo, più volte recentemente, con riferimento alla decurtazione da apportare a partire dall'1 gennaio 2015 (deliberazione n.53/PAR/2015 richiamata dall'ente e successiva deliberazione n.64/PAR/2015), di pronunciarsi sulla interpretazione della norma indicata. In tali occasioni, per quanto riguarda l'oggetto del presente quesito, in linea con un consolidato orientamento della Corte dei conti (deliberazioni SS.RR. n.51/CONTR/2011 e n.56/CONTR/2011 e deliberazioni n.2/SEZAUT/2013 e n.26/SEZAUT/2013), è stato confermato che la disciplina in esame si inserisce nel quadro delle disposizioni volte al contenimento della spesa per il personale aventi natura cogente ed inderogabile e che tale norma è da considerare di stretta interpretazione. Per il periodo a partire dall'1 gennaio 2015, è stato chiarito (deliberazione n.53/PAR/2015) *"che gli importi*

decurtati per il periodo 2011-2014, sia per evitare lo sfioramento del tetto del 2010 che per garantire la diminuzione proporzionale alle cessazioni dal servizio ... costituiscono il parametro sulla cui base effettuare la riduzione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata a decorrere dal 2015". Tali decurtazioni diventano permanenti e non possono essere più recuperate. L'orientamento esposto è stato successivamente ribadito da questa Sezione (deliberazione n.64/PAR/2015).

In altre parole, il fondo delle risorse decentrate per il 2015 deve essere costituito con una decurtazione pari alla somma di tutte le riduzioni operate sui suddetti fondi per gli anni dal 2011 al 2014. In virtù del testo letterale della norma in esame, quindi, a decorrere dall'1 gennaio 2015, non è consentito procedere ad una decurtazione pari a quella operata nel solo esercizio 2014, oppure apportare una riduzione pari alla media (anziché alla somma) delle riduzioni apportate sui fondi negli esercizi 2011/2014. Non è consentito neanche ridurre il fondo 2015 solo in misura proporzionale alla riduzione nel 2015 del personale in servizio non avendo il legislatore proceduto, dopo il menzionato comma 456, ad una ulteriore proroga del termine già prorogato al 31 dicembre 2014. Il legislatore, infatti, con l'integrazione apportata dall'art.1, co.456, della legge n.147/2013, non si è limitato semplicemente a prorogare (nel caso specifico al 31/12/2014), il periodo di tempo (indicato nella prima parte del comma in esame) per il quale procedere alla riduzione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio ma ha, invece, previsto anche il consolidamento delle decurtazioni apportate nel precedente periodo, vale a dire nell'intero periodo disciplinato dall'art.9, co.2-bis, in esame (dall'1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2014). Appare opportuno evidenziare che il legislatore considera le risorse destinate al trattamento economico accessorio in modo unitario, senza distinzione tra risorse stabili e variabili. Ciò induce il Collegio a ritenere che la decurtazione da apportare riguardi, complessivamente, la parte stabile e la parte variabile del fondo.

Chiarite nuovamente le modalità di quantificazione della riduzione da apportare (somma delle riduzioni apportate per l'intero periodo 2011/2014), modalità già espresse da questa Sezione nelle precedenti deliberazioni n.53/PAR/2015 e n.64/PAR/2015, occorre tuttavia individuare la base di calcolo alla quale applicare la suddetta riduzione. Il testo letterale della norma in esame non individua esattamente il fondo al quale applicare la riduzione e consente, quindi, astrattamente, più possibilità. La base di calcolo può, infatti, essere individuata nel fondo calcolato in base ai tuttora vigenti Ccnl relativi al personale degli enti locali, oppure nell'ultimo fondo del trattamento accessorio (fondo calcolato per l'esercizio 2014). Il quesito del Comune deriva proprio dalla assenza della esatta individuazione della base di calcolo alla quale apportare le decurtazioni previste e, quindi, presumibilmente, trae origine dalla convinzione che la decurtazione da operare, pari, si ribadisce, alla somma di tutte le riduzioni operate sui suddetti fondi per gli anni dal 2011 al 2014 e non alla sola riduzione operata nel corso del

2014, debba essere applicata al fondo quantificato per l'esercizio 2014. Tale interpretazione, effettivamente, in alcuni casi, può condurre ad un fondo pari a zero o addirittura negativo.

Questa Sezione ritiene che la base di calcolo sulla quale operare, a partire dall'1 gennaio 2015, la decurtazione pari alla somma di tutte le riduzioni operate sui suddetti fondi per gli anni dal 2011 al 2014 (e non alla sola riduzione operata nel corso del 2014) prevista dall'ultimo periodo dell'art.9, co.2-*bis*, del D.L. n.78/2010 sia individuabile nel fondo costituito secondo le regole proprie della vigente normativa contrattuale e non nel fondo quantificato per l'esercizio 2014. Tale interpretazione, coerente con la formulazione letterale della norma in esame, appare preferibile per varie ragioni: evita un sostanziale duplice taglio delle risorse non espressamente previsto dal legislatore (in quanto il fondo 2014 già risentiva delle riduzioni apportate nel precedente periodo 2011/2013); esclude in radice la possibilità che si possa giungere ad un fondo pari a zero oppure negativo; risulta conforme alla volontà del legislatore di non perpetuare, dopo il 31 dicembre 2014, il limite del fondo per l'anno 2010 e l'obbligo di riduzione in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio e, infine, come già affermato in precedenza, apporta una decurtazione corrispondente "*alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo*", come testualmente indicato dal legislatore, anziché alla riduzione operata nel solo precedente esercizio 2014.

In sostanza, esemplificando, se il fondo quantificato in base alle regole dei vigenti Ccnl, senza considerare le riduzioni successivamente disposte dalla legge, era pari a 100 e ci sono state riduzioni pari a 2 nel 2011 (fondo pari a 98), pari a 4 nel 2012 (fondo pari a 94), pari a 3 nel 2013 (fondo pari a 91) e pari a 5 nel 2014 (fondo pari a 86), a partire dall'1 gennaio 2015, considerando le riduzioni dell'intero periodo 2011/2014 (pari a 14) e non la riduzione del solo esercizio 2014 (pari a 5), venuti meno (alla data del 31/12/2014) i precedenti obblighi di non superamento del fondo 2010 e di riduzione proporzionale alla riduzione del personale in servizio, il fondo sarà pari a 86 (decurtando al fondo calcolato secondo le regole dei Ccnl pari a 100 la somma delle riduzioni operate nel periodo 2011/2014 pari a 14 e non la sola decurtazione applicata nel 2014 pari a 5).

Pur essendo venuti meno, alla data del 31 dicembre 2014, i precedenti obblighi di non superamento del fondo 2010 e di riduzione proporzionale alla riduzione del personale in servizio, restano comunque fermi i vigenti limiti in tema di spesa del personale (es. art.1, commi 557 e seguenti, della legge n.296/2006). Il fondo quantificato a partire dall'1 gennaio 2015 (nell'esempio pari a 86) costituisce, quindi, il nuovo tetto massimo per le risorse annualmente destinate al trattamento economico accessorio, in sostituzione del limite massimo individuato dalla stessa norma in esame, fino al 31 dicembre 2014, nel corrispondente importo dell'anno 2010. La decurtazione operata (nell'esempio pari a 14) è permanente e non può essere più recuperata.

Si segnala che sulla questione della interpretazione dell'art.9, co.2-*bis*, del D.L. n.78/2010 in ordine alla problematica in argomento ha avuto occasione di pronunciarsi recentemente anche la Ragioneria generale dello Stato con la circolare n.8/2015 (pag.52). In tale circolare,

apparentemente in modo difforme da quanto ritenuto da questa Sezione, la Ragioneria generale dello Stato ha affermato che la decurtazione, *"permanentemente"* da apportare a partire dall'1 gennaio 2015, è *"di un importo pari alle riduzioni operate con riferimento all'anno 2014"*. Tale orientamento non risulta condivisibile nella misura in cui sostiene che la decurtazione da operare è di importo pari alle sole riduzioni apportate al fondo 2014, anziché alla somma delle riduzioni apportate ai fondi per l'intero periodo 2011/2014. Il legislatore, infatti, se avesse voluto fare riferimento alle riduzioni operate con riferimento al solo anno 2014 avrebbe testualmente riferito la decurtazione da apportare al fondo non *"alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"*, come avvenuto, ma al precedente *"esercizio"* oppure *"anno"*.

P. Q. M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Santeramo in Colle (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 18 marzo 2015.

Il Magistrato relatore
F.to Dott. Cosmo Sciancalepore

Il Presidente
F.to Dott. Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 27/03/2015
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo