

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio del 26 marzo 2015

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal sindaco del comune di San Pier Niceto con nota prot. n. 1210 del 19 febbraio 2015 (prot. Cdc n. 1384 del 24/02/2015);

vista l'ordinanza n.37/2015/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore dott. Giovanni Di Pietro,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il sindaco del comune di San Pier Niceto ha richiesto alcuni chiarimenti

sui limiti derivanti dall'articolo 9, comma 2 bis, del decreto legge n. 78 del 2010 al fine della determinazione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa a favore del personale dell'ente.

In particolare si richiede se sia possibile integrare il fondo relativo all'anno 2010 in considerazione dell'accertata omissione di alcune voci che sarebbero dovute rientrare nel predetto fondo ed inoltre si richiedono indicazioni sui parametri di riferimento per la costituzione del fondo per l'anno 2015.

La Sezione reputa preliminarmente la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

Il quesito, infatti, verte in materia di contabilità pubblica, essendo relativo all'interpretazione ed all'applicazione di norme che concernono specificamente il settore degli enti locali e più in particolare i limiti posti dalle norme dettate dal legislatore statale in sede di coordinamento della finanza pubblica al fine di consentire il contenimento della spesa pubblica.

È dirimente, in proposito, osservare come questioni interpretative di contenuto analogo siano state concordemente repute ammissibili in sede consultiva dalla giurisprudenza contabile.

In via preliminare si rileva comunque che il parere richiesto dal comune di San Pier Niceto viene reso senza l'indicazione di soluzioni concrete, che devono piuttosto ritenersi diretta espressione dell'esercizio dei poteri che sono propri dei titolari delle singole funzioni amministrative interessate, e senza considerare la correttezza di eventuali scelte gestionali già compiute privilegiando piuttosto una ricostruzione degli istituti richiamati e delle problematiche ad essi correlate in via meramente astratta.

Non risulta pertanto possibile esprimere valutazioni sulla correttezza delle scelte gestionali compiute in ordine alla costituzione del fondo per l'anno 2014 ma piuttosto saranno fornite indicazioni di carattere generale sui criteri che devono essere osservati nel rispetto delle norme e degli indirizzi fin qui espressi dalla magistratura contabile.

La questione sottoposta all'esame della Sezione involge la corretta applicazione del limite posto dall'articolo 9, comma 2 bis, del decreto legge n. 78 del 2010 il quale espressamente stabilisce, nel testo nella sua formulazione originaria successiva alla conversione del decreto, che *" l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio."*

La disposizione normativa appena richiamata risponde alla necessità di favorire, unitamente alle altre disposizioni contenute nel medesimo testo normativo, il contenimento della spesa da parte di tutte le amministrazioni pubbliche ricomprese nella nozione come dettata dall'articolo

1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

In ordine al primo quesito proposto, come già osservato, la Sezione, conformemente agli indirizzi espressi nella delibera della Sezione delle Autonomie n.5/AUT/2006, non può intervenire per esprimere valutazioni su fatti gestionali specifici in quanto la funzione consultiva non deve avere ad oggetto singoli atti che peraltro potrebbero essere sottoposti alla valutazione di diversi organi giurisdizionali nell'esercizio di funzioni diverse.

Si può tuttavia rammentare, in termini generali, che il principio di contenimento della spesa espresso nell'articolo 9, comma 2 bis del decreto legge n. 78 del 2010 ritrova nell'importo come formalizzato nell'esercizio 2010 il limite di carattere quantitativo che non può essere oltrepassato nel rispetto delle indicazioni dettate dal legislatore.

Sul piano interpretativo la magistratura contabile ha espresso in numerose pronunce utili indicazioni volte a permettere una corretta interpretazione delle predetta norma e, a tal riguardo, può risultare conveniente richiamare la delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/2011 nella quale si afferma, tra l'altro, che la norma è da considerare di stretta interpretazione e non ammette deroghe ed esclusioni in quanto il legislatore persegue l'obiettivo del contenimento della spesa per la contrattazione integrativa della generalità dei dipendenti del settore pubblico.

Le uniche deroghe consentite risultano quelle riguardanti le risorse destinate a remunerare le prestazioni professionali di determinati soggetti la cui provvista all'esterno determinerebbe costi certamente superiori per le amministrazioni interessate (avvocatura interna, progettazione opere pubbliche).

Il secondo quesito proposto ha invece ad oggetto i criteri che l'ente deve osservare per parametrare correttamente il fondo per l'esercizio 2015.

Occorre pertanto richiamare la modifica normativa conseguente all'approvazione della legge n. 147 del 2013 che, all'articolo 1, comma 456, ha non soltanto prorogato la validità delle misure di contenimento fino al 31 dicembre 2014 ma ha anche stabilito, con l'aggiunta di un ulteriore periodo al testo dell'originario comma 2 bis, che, a decorrere dal 1 gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio vengono decurtate di un importo pari alle riduzioni effettuate secondo quanto stabilito dal periodo precedente.

Il periodo precedente che viene richiamato stabilisce che " A decorrere dal 1 gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2014, per effetto della proroga determinata a seguito dell'emanazione della legge n. 147 del 2013 come sopra citata, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio."

Il periodo inserito dall'articolo 1, comma 456, permette di individuare la disciplina che deve trovare applicazione a partire dall'anno 2015 individuando, quale criterio di riferimento, la destinazione di un ammontare di risorse che deve tenere conto delle riduzioni effettuate nel periodo temporale intercorrente tra il 2011 e il 2014 e che deve comunque essere ridotto in

misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Il legislatore pertanto ha ritenuto necessario rendere permanenti le misure che, sulla base del contenuto originario dell'articolo 9, comma 2 bis, si caratterizzavano quali interventi di carattere transitorio aventi uno specifico periodo temporale di vigenza.

Pertanto, a partire dall'anno 2015, il vincolo normativo relativo alla spesa per il trattamento accessorio del personale si stabilizza sulla base del limite riferito all'anno 2010 e in considerazione della riduzione del personale in servizio.

L'interpretazione della modifica normativa relativa alla disciplina da attuare a partire dall'anno 2015 ed in particolare sul carattere di permanenza relativamente al limite quantitativo delle risorse accessorie riconoscibili a favore del personale è conforme agli indirizzi già espressi in alcune deliberazioni delle diverse Sezioni regionali di controllo (ex multis Sezione di controllo per la regione Puglia n. 53/2015/PAR e n. 64/2015/PAR).

La quantificazione delle risorse deve inoltre avvenire, come già rammentato, in considerazione della riduzione del personale in servizio, secondo quanto già stabilito nel testo originario dell'articolo 9, comma 2 bis.

Il legislatore, a tale specifico riguardo, ha indicato la necessità che l'ammontare complessivo delle risorse *"deve comunque essere automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio"*.

La corretta interpretazione di questa parte del sopra citato articolo è già stata oggetto di interpretazione da parte di diverse Sezioni regionali di controllo chiamate a pronunciarsi, in sede consultiva, sulle modalità attraverso le quali fosse possibile rendere concreta la disposizione prevista dal legislatore.

Una prima opzione interpretativa, enunciata anche nelle circolari della Ragioneria Generale dello Stato n. 12/2011,16/2012 e 21/2013, pone quale criterio di riferimento il valore medio dei presenti, ponendo a confronto il numero dei presenti al 1 gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno, valutando la media aritmetica da porre in relazione a quella riferita all'anno 2010.

Il criterio appena rappresentato risulta conforme all'indirizzo espresso nella norma e consente in modo automatico e proporzionale la riduzione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale.

Il riferimento alla media aritmetica dei presenti per operare la richiesta riduzione delle risorse in modo proporzionale alla riduzione del personale in servizio si rinviene anche in diverse deliberazioni delle Sezioni regionali chiamate ad esprimersi sui criteri da seguire per una corretta interpretazione del predetto enunciato normativo (a tal riguardo possono essere richiamate le deliberazioni n. 287/2012/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 397/2012/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna e n. 437/2012/PAR della Sezione regionale di controllo per il Veneto).

Un ulteriore criterio interpretativo ha ritenuto possibile riferirsi non tanto alla media aritmetica dei presenti ma piuttosto all'effettiva permanenza nell'anno solare di cessazione dal servizio

valutando specificamente i ratei riconosciuti ai dipendenti.

Tale criterio, pur essendo anche esso rispettoso del parametro della proporzionalità voluto dal legislatore, appare più idoneo ad assicurare una maggiore equità in quanto permette una maggiore aderenza al dato concreto e, con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni, consente una comparazione che risulta più rispondente all'effettiva presenza.

Il riferimento ai ratei elargiti è stato indicato nella deliberazione n. 324/2011/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia e poi successivamente richiamato anche da ultimo nelle già citate deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Puglia (n. 53/2015/PAR; n. 64/2015/PAR).

I criteri esposti, secondo l'interpretazione che ritiene questa Sezione, appaiono comunque entrambi rispettosi del dettato normativo che richiede l'adozione di un criterio di contenimento in grado di operare automaticamente e secondo il parametro della proporzionalità.

Pertanto sia il criterio della media aritmetica dei presenti come anche quello riferito ai ratei e alle effettive presenze risultano utilizzabili per la determinazione delle risorse accessorie a partire dall'anno 2015.

Tale conclusione risulta peraltro già enunciata in ulteriori deliberazioni della magistratura contabile (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna n. 223/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 116/2014/PAR;) e, in assenza di una disposizione normativa di carattere rigido che impone una determinata interpretazione del vincolo predeterminato, risulta possibile, anche in considerazione della specificità di ogni singola situazione, per l'ente procedere alla riduzione delle risorse impiegando uno dei criteri sopra richiamati.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 26 marzo 2015.

Il Relatore

(Giovanni di Pietro)

Il Presidente

(Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 27 marzo 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)