

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 22 gennaio 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Statte (TA), trasmessa con prot. n. 20345 del 19 dicembre 2014 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 29 dicembre 2014 prot. 0004798-29/12/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza 1/2015 del 14 gennaio 2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 22 gennaio 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Statte chiede alla Sezione un parere in merito all'interpretazione dell'art 9, comma 2 bis, del decreto legge 25 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, come modificato dalla legge 27 dicembre 2013 n. 147.

Il Sindaco, in particolare, chiede quale significato si debba attribuire al periodo aggiunto, nel corpo della disposizione citata, dall'art 1 comma 456 della legge 147/2013, a mente del quale "A decorrere dal 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". A tal fine, indica le seguenti, possibili, interpretazioni:

- a) *"l'importo di cui deve decurtarsi il fondo è pari alla somma delle decurtazioni effettuate negli anni 2011-2014, decurtazione che assumerebbe il carattere della definitività dal 2015";*
- b) *"l'importo di cui deve decurtarsi il fondo è pari a quella effettuata nel solo 2014, decurtazione che assumerebbe, questa, carattere di definitività dal 2015";*
- c) *"nel 2015 si applica comunque quanto è scritto nella prima parte della norma, ossia il rispetto del tetto 2010 e riduzione proporzionale riferiti al 2015, che assumerebbero, questa volta, carattere di definitività".*

In ultimo, si chiede se la prima parte della norma non si applichi più visto che in essa è stato previsto un limite temporale al 31/12/2014, per cui dal 2015 non troverebbe più applicazione né il tetto del 2010 né la riduzione proporzionale in base ai dipendenti cessati dal servizio.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Statte, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L.

3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito proposto dal Comune di Statte rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione di una disposizione dettata in tema di contenimento della spesa per il personale.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, fermo restando che ogni scelta di gestione è rimessa alla discrezionalità dell'ente.

Passando al merito della richiesta, si chiede quale sia il significato da attribuire all'articolo 9 comma 2 bis d.l. 78/2010, conv. in l. 122/2010, a seguito delle modifiche introdotte dalla l. 147/2013 (legge di stabilità 2014) e, di conseguenza, quale sia la disciplina del fondo per la contrattazione decentrata a decorrere dal 2015.

La disposizione in esame, nella versione antecedente alle modifiche della legge di stabilità per il 2014, sanciva 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"*.

L'articolo 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013 n. 147 ha prorogato al 31 dicembre 2014 il termine finale di applicazione della norma e ha introdotto un nuovo periodo, stabilendo che *"a decorrere dal 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"*.

Come osservato a più riprese dalle Sezioni Riunite (deliberazioni 51/CONTR/2011, 56/CONTR/2011) e dalla Sezione Autonomie (deliberazioni n. 2/SEAUT/2013 e, da ultimo, n.

26/SEZAUT/2014), la disciplina in esame si inserisce nel quadro delle disposizioni volte al contenimento della spesa per il personale aventi natura cogente ed inderogabile, in quanto rispondenti ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ancorate al rispetto di rigidi obblighi comunitari. Per tali ragioni, *"tale norma è da considerare, quindi, di stretta interpretazione e non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in contrasto con il valore semantico dell'espressione normativa utilizzata"* (Sezione delle Autonomie deliberazione n. 26/SEZAUT/2014).

Premesso quanto sopra, non pare alla Sezione che siffatta finalità di contenimento complessivo della crescita delle componenti del trattamento accessorio, sia venuta meno a seguito della modifica introdotta dalla legge di stabilità del 2014, ma semplicemente viene modificato il criterio con cui l'obiettivo deve essere attuato. Ed, infatti, per periodo 2011-2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate alla contrattazione decentrata è soggetto alla duplice riduzione scaturente dal tetto del 2010 e dalla decurtazione proporzionale alla cessazione del personale in servizio. Sulle modalità di calcolo della riduzione da ultimo menzionata si rinvia ai principi espressi sul punto dalla giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione (tra le altre, Sezione controllo Puglia deliberazione n. 87/PAR/2014 del 2 aprile 2014, Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 116/PAR/2014).

A partire dal 1 gennaio 2015, invece, la decurtazione annuale deve essere di importo pari *"alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"*: ciò significa 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 (calcolata sulla base dei criteri del valore medio o del rateo, secondo le indicazioni della giurisprudenza richiamata) costituiscono il parametro sulla cui base effettuare la riduzione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata a decorrere dal 2015.

In altre parole, le decurtazioni effettuate nel periodo 2011-2014 diventano permanenti e non possono più essere recuperate in quanto gli effetti dei tagli operati nel periodo considerato devono essere mantenuti anche in sede di determinazione dei fondi per i periodi successivi.

Tale interpretazione, oltre ad essere imposta dal dato letterale (il legislatore nel riferirsi alle *"riduzioni operate per effetto del precedente periodo"* non fa che rinviare ai risultati di contenimento conseguiti sulla base dell'osservanza del tetto e delle riduzioni proporzionali al personale cessato), è l'unica che consente di riconoscere una coerenza intrinseca al dettato normativo, come scaturente dalla modifica operata dalla legge di stabilità del 2014. In questo senso, infatti, se la volontà del legislatore fosse stata quella di applicare, anche per il periodo successivo al 2014, il meccanismo di contenimento dettato per il quadriennio 2011-2014, sarebbe stato sufficiente prorogare il periodo di efficacia della prima parte della disposizione; invece, la legge 147/2013, nel prorogare di un anno (dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2014) l'operatività della disposizione, ha contestualmente dettato, attraverso l'aggiunta di un nuovo periodo, una diversa disciplina a decorrere dal 1 gennaio 2015.

In ogni caso, rimane ferma la finalità complessiva di contenimento della spesa di personale, con riferimento alle componenti del trattamento accessorio e del conseguente obiettivo di rafforzamento del limite posto alla loro crescita complessiva, nell'ambito del più ampio obiettivo di riduzione della spesa corrente di funzionamento e di miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

PQM

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 Statte (TA)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 22 gennaio 2015.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 22/01/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo