

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

Nella camera di consiglio del 2 aprile 2014 composta da:

Presidente di Sezione	Raffaele Del Grosso	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Statte (TA), trasmessa con prot. n. 3797 del 3.03.2014 e assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Puglia il 6.03.2014 prot. 0001043-06/03/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 17/2014 del 7 marzo con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 20 marzo 2014;

udito il relatore Referendario Carmelina Addesso;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Statte chiede a questa Sezione un parere in merito al criterio da adottare per la riduzione del fondo destinato al trattamento accessorio del personale, secondo il disposto dell'art 9 comma 2 bis d.l. 78/09 conv. l. 122/2010, così come modificato dalla legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) In particolare, il Sindaco ricorda che, in merito alle modalità di calcolo della riduzione delle risorse accessorie al verificarsi delle riduzioni del personale in servizio, sussistono due diversi criteri: quello fondato sulla media dei dipendenti in servizio dall' 1 gennaio al 31 dicembre e quello basato sulla rilevazione delle effettive presenze nel periodo di tempo considerato (1 gennaio-31 dicembre).

Il primo criterio è quello adottato dalla Ragioneria generale dello Stato con circolare 15 aprile 2011 n. 12, ove si legge che *"Per quanto riguarda 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. La variazione percentuale tra le due consistenze medie di personale determinerà la misura della variazione ad operarsi sul fondo"*.

Il secondo criterio -che tiene conto della data di effettiva cessazione delle singole unità di personale e del diritto maturato da queste ultime all'attribuzione del trattamento accessorio, per il periodo di permanenza in servizio- è stato proposto dalla Sezione regionale per il controllo della Lombardia nel parere n. 287/2012 e successivamente ripreso nella deliberazione n. 7/2014, citata dal Comune richiedente.

Una volta richiamati i sopra esposti orientamenti, il Sindaco di Statte, evidenziando che nel conto annuale del personale la Ragioneria Generale dello Stato effettua i controlli sulla base della posizione espressa nella circolare n. 12 del 15.04.2011, chiede di conoscere la posizione di questa Sezione.

Inoltre, considerando che la Ragioneria generale dello Stato fa riferimento al valore medio dei presenti nell'anno di riferimento, specifica la propria richiesta di parere, formulando i seguenti quesiti, volti a meglio chiarire le modalità di applicazione del criterio del "valore medio" (punto 2/2 della richiesta):

a) *"se gli abbattimenti siano da farsi in costanza di cessazioni oppure anche in costanza di assunzioni e di cessazioni, in altri termini, se nella semisomma dell'anno di riferimento (ad es. 2014) debba tenersi conto solo delle programmate cessazioni o anche delle programmate assunzioni"*;

b) *"se al variare della semisomma nel corso dell'anno di riferimento (ad es. il 2014) in ragione di ulteriori cessazioni e/o assunzioni, debba intervenire sulle risorse accessorie. Si chiede, inoltre, se ciò incida sull'eventuale contratto decentrato-integrativo e sulle relative relazioni che si perfezionassero medio tempore"*.

Infine, in relazione alla modifica da ultimo introdotta nel corpo dell'art 9 comma 2 bis in esame dall'art 1 comma 456 l. 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"* –il Sindaco formula un ulteriore quesito, al punto 2/3 della richiesta, in merito alla modalità con cui effettuare la decurtazione dall'1.01.2013 (in particolare, se la decurtazione debba farsi

tenendo conto dei movimenti demografici dei dipendenti in servizio nell'anno di riferimento, oppure sommando le percentuali di riduzione di ciascun anno, oppure sommando gli importi di riduzione di ciascun anno).

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 .

Sulla base di quanto sopra, il quesito inerente al criterio da adottare per il calcolo del personale in servizio rientra nell'ambito della contabilità pubblica, in quanto è diretto a chiarire la portata applicativa di una norma volta al contenimento della spesa del personale ed è, di conseguenza, ammissibile sul piano oggettivo limitatamente a tale aspetto generale ed astratto. Per contro, risultano inammissibili, stante la specificità e concretezza dei medesimi, gli ulteriori quesiti formulati ai punti n. 2/2 e 2/3 della richiesta.

Passando al merito della richiesta, si ricorda che l'art 9 comma 2 bis d.l. 78/10 conv. in l. 122/10 pone l'obiettivo di ridurre la spesa per il personale, sancendo espressamente che *"a decorrere dal 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, 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. 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"*.

La disposizione, da ultimo modificata dall'art 1 comma 456 della l. 147/2013 (legge di stabilità 2014), interviene sulla dinamica della contrattazione integrativa, introducendo un limite alla crescita dei fondi unici di amministrazione. Come osservato dalle Sezioni riunite nella delibera n. 56/CONTR/11 *"Qualunque sia la fonte di finanziamento del fondo per la contrattazione (...) non sono consentite deroghe a quanto disposto dall'art 9*

comma 2 bis (...) Chiara è l'intenzione del legislatore di ridurre la spesa di personale, anche attraverso il blocco delle risorse decentrate, blocco che non ammette in via generale alcuna deroga".

In merito alle modalità di calcolo della decurtazione del fondo destinato al trattamento accessorio del personale, sono stati proposti due diversi criteri, entrambi richiamati dal Comune di Statte: quello c.d. della media aritmetica e quello c.d. "pro rata".

Il primo è stato adottato dalla Ragioneria Generale dello Stato nella circolare n. 12 del 15.04.2011; applicando tale criterio, la riduzione del fondo in proporzione al personale in servizio può essere operata- per ciascuno degli anni 2011-2012-2013-2014-sulla base del raffronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento ed il valore medio relativo all'anno 2010: la variazione percentuale tra le due consistenze medie del personale determina la misura della variazione da operarsi sul fondo.

Il secondo criterio è quello proposto dalla Sezione regionale per il controllo della Lombardia nelle deliberazioni n. 287/2012 e 7/2014 che applica la riduzione in rapporto ai mutamenti delle erogazioni finanziarie e non della media del personale astrattamente considerata.

Sulla base di siffatto criterio, pertanto: *"la consistenza di detti fondi deve essere 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. Si opererà, così, una riduzione non della quota intera, ma del rateo, da effettuarsi entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento", mentre, a far data dal 2012, "si applicherà la riduzione della quota annuale intera per le cessazioni del 2011, e, se dovessero intervenire ulteriori cessazioni nel 2012, del rateo ad esse corrispondenti. Identico calcolo sarà applicato per il 2013, in riferimento alle cessazioni intervenute, eventualmente, nel 2012, per l'intero, e in ragione del rateo per quelle intervenute nel 2013, in modo da rispettare l'automatismo previsto dalla norma senza intaccare il diritto dei cessati dall'attribuzione del trattamento economico accessorio per il periodo di permanenza in servizio"* (Sezione regionale per il controllo Lombardia parere n. 287/2012). In sostanza, secondo tale criterio, le eventuali cessazioni intervenute nell'ultimo periodo dell'anno riducono solo pro rata le relative spettanze.

Chiarendo meglio il criterio proposto, la Sezione Lombardia precisa che«[...] le cessazioni intervenute nel corso dell'anno rileveranno ai fini della determinazione della semisomma del personale in servizio, che costituirà la base di calcolo su cui applicare la riduzione relativa al personale cessato. Resta inteso che, ai fini della

costituzione del fondo relativo al 2011, non rilevano invece le cessazioni avvenute nello stesso anno, in quanto detto fondo è, o dovrebbe essere, costituito a inizio anno e le cessazioni possono essere successive e imprevedute. Pertanto, risulta più ragionevole, e comunque rispondente allo scopo di riduzione proporzionale perseguito dal legislatore, ridurre progressivamente il fondo solo in base alle cessazioni intervenute nell'anno precedente rispetto dalla media dei dipendenti in servizio.»

Detto in altri termini, il criterio limitativo (la spesa per i ridetti fondi per il trattamento accessorio nel 2010, ridotti proporzionalmente sulla base delle sopra richiamate indicazioni) deve essere preconstituito sulla base dei dati di riduzione del personale che riguardano l'anno precedente (con una proporzionale diminuzione del fondo). Tale criterio, una volta fissato, rimane immutato per tutto l'esercizio finanziario, sia in sede preventiva che in sede consuntiva, senza che questo debba essere ulteriormente rimodulato sulla base della effettiva riduzione del personale per lo stesso anno (rimanendo ininfluente se maggiore o minore di quella dell'anno precedente). Tale riduzione, semmai, rileverà per la determinazione del tetto per l'anno successivo" (sezione controllo Lombardia deliberazione n. 7/2014).

In merito al criterio da adottare per il calcolo della riduzione, ritiene questa Sezione che sia da preferire quello indicato dalla Sezione Lombardia, in quanto maggiormente equo rispetto al sistema della media dei dipendenti in servizio, poiché tiene conto della data di effettiva cessazione delle singole unità di personale e, quindi, del diritto maturato da queste ultime all'attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio. D'altra parte, come chiarito dalla medesima Sezione Lombardia nella citata n. 287/12/PAR, la *ratio* della disciplina induce a ritenere che il limite si applichi con riferimento ai compensi idonei a confluire nei fondi unici per la contrattazione decentrata; il tetto di spesa, pertanto, è riferito al fondo per trattamento accessorio e non all'insieme delle remunerazioni accessorie, con la conseguenza che si dovrà tenere conto, ai fini della determinazione della semisomma del personale in servizio, delle cessazioni intervenute nel corso dell'anno.

Una volta fornite le sopra esposte coordinate ermeneutiche, compete all'ente esaminare gli ulteriori profili derivanti dall'applicazione concreta delle medesime, profili concreti e specifici in cui si risolvono gli ulteriori quesiti formulati ai punti 2/2 e 2/3 della richiesta.

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 2 aprile 2014.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 17 aprile 2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo