



Del. n. 179/2015/PAR

Repubblica italiana

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 20 maggio 2015

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere (relatore)
Nicola DI GIANNANTONIO	Consigliere
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

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

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per

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

vista l'ordinanza del 4 marzo 2013, n. 6/2013, e successive modificazione ed integrazioni, di ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

vista la nota n. 8895 del 23 aprile 2015, con la quale il Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo ha posto un quesito in merito all'ambito applicativo dell'articolo 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), che ha modificato ed integrato l'articolo 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78;

vista l'ordinanza del 18 maggio 2015, n. 17/2015, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha convocato la Sezione per la data odierna;

udito il relatore, Cons. Lucilla Valente;

PREMESSO

La Regione Abruzzo, con nota del 23 aprile 2015, a firma del Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo, ha, con articolate argomentazioni, sollevato dubbi in ordine all'ambito applicativo dell'articolo 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), che ha modificato ed integrato l'articolo 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, che ora testualmente recita (comma 2-bis) 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”.

In particolare, il quesito viene sollevato in merito alla interpretazione da dare all'ultimo periodo del novellato comma: in sintesi, se con esso il legislatore abbia inteso consolidare l'ultima decurtazione effettuata (quella del 2014) o, come già affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione n. 97/PAR/2015), la somma di tutte le riduzioni operate dal 2011 al 2014.

IN VIA PRELIMINARE

La richiesta di parere, presentata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante: *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, risulta ritualmente formulata, in quanto proveniente dal Presidente del Consiglio della Regione Abruzzo.

Facendo riferimento all'ormai noto documento adottato nell'adunanza del 27 aprile 2004 dalla Sezione delle Autonomie - modificato, solo per gli aspetti procedurali, dalla deliberazione n. 9, adottata dalla Sezione medesima in data 4 giugno 2009 -, con il quale sono stati dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo di tutte le Sezioni regionali di controllo nello svolgimento della funzione consultiva, la richiesta di parere va esaminata preliminarmente per accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo.

1) REQUISITO SOGGETTIVO:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

Nel caso in esame nessun dubbio sussiste circa la legittimazione del soggetto richiedente, provenendo dall'organo rappresentativo dell'Ente.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) REQUISITO OGGETTIVO:

Il rilascio di pareri è previsto dalla citata legge n. 131/2003, esclusivamente nella materia della "*contabilità pubblica*".

L'ambito oggettivo di tale locuzione - in conformità a quanto

stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel predetto atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la deliberazione 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificato dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54, nonché dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo (ivi compresa la Sezione Abruzzo) - deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

La funzione consultiva non deve, inoltre, rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti o di altri giudici. Ciò al fine di evitare che i pareri stessi prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce, sia della Sezione giurisdizionale che della stessa Sezione di controllo.

Da ultimo, la Sezione delle Autonomie, con la citata deliberazione n. 9/2009, ha confermato la *"competenza esclusiva"* delle Sezioni regionali di controllo nella funzione consultiva prevista dalla legge n. 131/2003.

Unica limitazione è la libera valutazione, da parte della Sezione regionale medesima, che il caso prospettato *"non concerna una"*

questione pacificamente risolta e/o non sia contenibile in un ambito d'interesse puramente locale, dovendo, in tal caso, rimettere la questione in sede centrale".

Non ricorrendo nessuna delle ipotesi prospettate, la richiesta del Presidente del Consiglio della Regione Abruzzo, nei termini sopra esposti, va dichiarata ammissibile, potendo questa Sezione pronunciarsi sulla medesima, *"garantendo l'uniformità di indirizzo e la ponderazione dialettica di tutti gli interessi coinvolti"*.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa attiene alla nozione di contabilità pubblica in quanto investe i vincoli legati alla spesa di personale. Il quesito è, inoltre, formulato in termini astratti e generali, essendo incentrato sull'interpretazione delle novità normative introdotte dall'articolo 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, potendosi, quindi, considerare ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

MERITO

Come riferito in premessa, il quesito concerne l'interpretazione da dare all'ultimo periodo del novellato comma: in sintesi, se con esso il legislatore abbia inteso consolidare l'ultima decurtazione effettuata (quella del 2014) o, come già affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione n. 97/PAR/2015), la somma di tutte le riduzioni operate dal 2011 al 2014.

Il comma 456, dell'articolo unico, della legge 27 dicembre 2014, n. 147 (legge di stabilità 2014), ha inteso regolare la materia del contenimento della spesa conseguente all'impiego del salario accessorio del personale dipendente, testualmente prevedendo 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"*.

La norma si inserisce in un contesto di norme riduttive, progressivamente e contestualmente, della spesa accessoria, la quale, nel periodo dal 2011 al 2014, deve essere stata mantenuta a livello di quella per il 2010 e ridotta annualmente in proporzione alla dinamica delle cessazioni dal servizio.

Come sottolineato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nella citata deliberazione, il comma 456, dell'articolo 1, della legge n. 147/2013 citata ha, contemporaneamente, apportato due novità: da un lato, ha prorogato al 31.12.2014 (il termine precedente era il 31.12.2013) le misure di contenimento e di riduzione previste dalla parte prima del comma stesso (obbligo di non superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed automatica riduzione in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio), dall'altro, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2015 – cessati gli obblighi già descritti –, una decurtazione di *"un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"* (non precedente esercizio o precedente anno). Ed,

in effetti, la norma fa riferimento al periodo precedente, non all'esercizio o anno precedente.

La stessa Sezione - conformemente ad un consolidato orientamento della Corte dei conti (deliberazioni n. 51/CONTR/2011 delle Sezioni Riunite in sede di controllo e n. 26/SEZAUT/2013 della Sezione delle Autonomie), dal quale neanche questa Sezione intende discostarsi - ha ricordato come 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 considerarsi di stretta interpretazione. In altra deliberazione (deliberazione n. 53/PAR/2015), sempre la stessa Sezione Puglia ha affermato che *"gli importi decurtati per il periodo 2011-2014, sia per evitare lo sforamento 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 (deliberazione n. 97/PAR/2015, Sezione regionale di controllo per la Puglia). Ne discende, dunque, che, come evidenziato nella richiesta di parere, la Sezione ritiene che vanno perse le risorse riacquisite nei fondi (quali la RIA) nel corso dell'intero quadriennio, ma congelate per effetto delle regole di non superamento del tetto. E ciò in coerenza anche alle circolari del Ministero dell'Economia e delle Finanze che chiarisce

(circolare n. 12/2011) che il tetto opera sia sulla parte stabile che su quella variabile (circolare n.4 0/2010) e che l'inserimento nel fondo della RIA dei cessati determina un aumento del fondo e quindi non è legittima nel periodo (triennio divenuto ora quadriennio 2011-2014) in cui opera il blocco. È possibile inserire nel fondo tali importi, purché, nel complesso, fino al 31.12.2014 sia rispettato il tetto del fondo 2010.

In buona sostanza, dalla norma si evince che le riduzioni operate dal 2011 al 2014 restano storicizzate e non possono essere recuperate.

Appare, quindi, condivisibile la tesi della Sezione Puglia, secondo cui non è sostenibile, nell'ottica del contenimento della spesa, limitare, dal 1° gennaio 2015, la decurtazione ad un importo pari a quello operato nel 2014.

Il *quid pluris* introdotto dalla medesima è proprio il consolidamento delle decurtazioni apportate nel precedente periodo, cioè l'intero periodo (01.01.2011-31.12.2014) disciplinato dall'articolo 9, comma 2-*bis*, in esame, e con riferimento sia alla parte fissa che alla parte variabile del fondo.

La disposizione deve essere interpretata in coerenza con la finalità di stabilizzazione degli effetti di riduzione economica che la prescrizione originaria ha, nel tempo, prodotto sino al 31.12.2014, con un effetto consolidativo a regime della riduzione dei fondi avutasi nel quadriennio 2011-2014.

L'interpretazione alternativa proposta dal Consiglio regionale

(fondo quantificato secondo le regole contrattuali; decurtazione pari a quella del 2014) sembra addirittura comportare, nell'esempio addotto, un aumento del fondo stesso, sebbene corrispondente alla variazione del solo valore, calcolato ai sensi delle disposizioni contrattuali. Tale interpretazione, comunque, contrasta con la *ratio* appena esposta della norma.

Del resto, ove si volesse nel 2015 ancorare il fondo alla sola decurtazione avutasi nel 2014, riconducendolo ancora una volta al tetto pari al fondo 2010, si applicherebbe di fatto una proroga, ben oltre il limite del 31.12.2014 entro il quale cessa la sua efficacia, al meccanismo riduttivo del fondo stabilito nel periodo 2011-2014.

Così ragionando, il blocco del fondo a quello del 2010 non avrebbe più un freno temporale, cristallizzandosi la base 2010 quale base fissa per la costruzione del fondo contrattuale.

In merito, invece, all'individuazione della base di calcolo su cui operare la riduzione nel 2015, si ritiene che essa debba necessariamente essere quella del fondo quantificato secondo le regole contrattuali (cfr. anche deliberazione n. 97/PAR/2015, Sezione regionale di controllo per la Puglia, citata).

A ben guardare, poi, la norma, dall'01.01.2015, detta una condizione di calcolo del fondo migliorativa rispetto alla precedente: se è vero che dal 2011 al 2014 risultava bloccato il tetto massimo per le risorse annualmente destinate al trattamento economico accessorio (non

potendo il medesimo superare quello del 2010), è pur vero che dall'01.01.2015 riprende vigore il calcolo del fondo secondo i parametri contrattuali.

Su tale base andranno applicate le decurtazioni, il cui importo si cristallizzerà per gli anni futuri. La limitazione si sposta, dunque, dal tetto alle decurtazioni, che diventano permanenti e non più recuperabili.

Solo con tale interpretazione la disposizione raggiunge l'obiettivo di contenimento che si era originariamente prefissata; essa appare l'unica percorribile, conformemente al dato letterale della norma ed alla coerenza intrinseca della stessa, tenuto conto che dal 2011 al 2014 la diminuzione dei fondi è stata contenuta attraverso la dinamica tra assunzioni e cessazioni di personale, con un tetto massimo fissato al 2010, mentre dall'01.01.2015, pur ripristinando la dinamica contrattuale dei fondi l'obiettivo del contenimento della spesa è perseguito attraverso il conteggio di una decurtazione fissa pari alle decurtazioni effettuate nel periodo 2011-2014.

Tale interpretazione come già affermato dalla Sezione Puglia, coerente con la formulazione letterale della norma, 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;

- 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.

Nell'esempio dell'Amministrazione richiedente è stata ipotizzata la seguente situazione:

	2010 (tetto)	2011	2012	2013	2014
Valore del fondo calcolato secondo le regole contrattuali (euro)	1.000,00	1.100,00	1.120,00	1.190,00	1.210,00
Riduzione per superamento tetto (euro)	-	100,00	120,00	190,00	210,00
Media personale in servizio (unità)	12	12,5	11,5	10,5	9,5
Riduzione percentuale rispetto all'anno 2010	-	0,00%	4,17%	12,50%	20,83%
Riduzione fondo per riduzione personale nella medesima percentuale (euro)	-	-	41,70	125,00	208,30
Totale riduzioni per ciascun anno	-	100,00	161,70	315,00	418,30
Fondo disponibile nell'anno	1.000,00	1.000,00	958,30	875,00	791,70

Ipotizzando come suggerito dall'Ente, un fondo per il 2015,

calcolato secondo le norme contrattuali vigenti in euro 1.310,00, secondo la norma esaminata e nell'interpretazione data risulteranno da sottrarre:

- le decurtazioni pari alla somma di tutte le riduzioni operate sui suddetti fondi per gli anni 2011-2014 per la riconduzione del fondo al tetto massimo: dunque: $100,00+120,00+190,00+210,00=620,00$ euro;
- le riduzioni proporzionali alle riduzioni del personale per 208,30 euro pari alle riduzioni di personale del quadriennio considerato, con un totale residuo di fondo per il 2015 di 481,70 euro.

Con riferimento specifico alla decurtazione legata alla riduzione di personale, le modalità di calcolo adottate non possono portare a considerare ripetutamente, in più anni, le medesime cessazioni. Conseguentemente, se la riduzione calcolata nel 2014 (come nell'esempio addotto) include anche quelle operate nei precedenti esercizi (essendo la percentuale di calcolo determinata dal rapporto tra personale del 2014 e quello 2010 e comprensiva, dunque, anche delle cessazioni operate nel triennio precedente), sarà solamente quest'ultima a concorrere, insieme a quelle legate al superamento del tetto, alla determinazione della decurtazione permanente dall'01.01.2015.

Riepilogando, l'allungamento, al 31.12.2014, dei vincoli già previsti per gli anni 2011-2013, comporta che il fondo per la contrattazione decentrata non possa superare nel 2014 il tetto del fondo del 2010 e che lo stesso vada ridotto in proporzione alla riduzione del personale in

servizio.

Dal 2015, invece, non si dovranno operare più riduzioni legate alla diminuzione del personale, ma, calcolato il fondo secondo le regole contrattuali, ad esso andrà applicata la decurtazione pari alla somma di tutte le riduzioni operate nel periodo 2011-2014.

P.Q.M.

DELIBERA

che il quesito sottoposto dal Presidente del Consiglio regionale d'Abruzzo al parere della Sezione possa essere risolto alla stregua delle considerazioni sopra esposte.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio regionale d'Abruzzo e al Presidente della Regione medesima.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 20 maggio 2015.

L'Estensore

F.to Lucilla VALENTE

Il Presidente

F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 19 giugno 2015

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F.to Lorella Giammaria