

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

Nella camera di consiglio del 24 gennaio 2017 composta da:

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

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Statte (TA) pervenuta
in data 14/12/2016 prot. n. 4532;
Vista l'ordinanza n. 5/2017 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di
Controllo per il giorno 24/01/2017;
udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Statte (TA) chiede il parere della Sezione ai fini dell'interpretazione dell'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015 alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016 che ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 11 e 17 della L. 7/08/2015, n. 124 recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Illustra, infatti, il Sindaco che la previsione contenuta nell'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010 e riproposta con la legge di stabilità 2016, al comma 236, appare legata all'attuazione della riforma della pubblica amministrazione per la presenza della locuzione: *"nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015 n. 124"*; tuttavia, i predetti articoli sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi, il termine per l'esercizio della delega

risulta scaduto ed il decreto attuativo è stato ritirato dal Governo alla luce della sentenza della Consulta su richiamata.

Pertanto, il Sindaco, dopo aver richiamato la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 378/2016/PAR che ravvisa nel comma 236 la sussistenza di alcune "precondizioni" non contenute nella precedente disposizione dettata dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010 tra cui il termine necessario all'adozione dei decreti legislativi attuativi della riforma sul personale della P.A., chiede alla Sezione se possa discendere un effetto abrogante della normativa contenuta nel citato comma 236 *"quale conseguenza naturale della caducazione della precondizione anzidetta ed in attesa che il Legislatore intervenga nuovamente"*.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità 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.

L'art. 10 *bis* del D. L. 24/06/2016 n. 113, convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160, ha aggiunto alla norma su richiamata che le richieste di parere in materia di contabilità pubblica «possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata».

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

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 ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

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.

Ritiene il Collegio che il quesito inerente l'interpretazione della norma vincolistica in materia di spesa per il trattamento accessorio del personale possa ricondursi all'alveo della contabilità pubblica poiché trattasi di disciplina diretta a perseguire specifici obiettivi di finanza pubblica da realizzarsi anche attraverso norme di contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa e della spesa di personale, come espressamente chiarito dal dettato dell'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006, n. 296.

L'articolo 1, comma 236, della L. 28/12/2015 n. 208 prevede, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della L. 7/08/2015 n. 124 ed al fine dell'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale

e accessorio della dirigenza e delle esigenze di finanza pubblica, che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165 non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

Come già chiarito da questa Sezione, la norma introduce una nuova misura di contenimento della spesa della contrattazione integrativa che costituisce uno degli ambiti prioritari di intervento in materia di contrazione della spesa del personale fissati dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006; trattasi, peraltro, di disposizione che si colloca nel solco della precedente normativa in materia di "blocco" del trattamento accessorio prevista dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito nella L. 30/07/2010 n. 122 (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 112/PAR/2016 e n. 200/PAR/2016).

Con deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG depositata in data 7/12/2016, la Sezione delle Autonomie ha ribadito che, in assenza di un sostanziale mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le disposizioni normative di cui all'art. 9, comma 2 bis del D. L. n. 78/2010 ed all'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015, deve ritenersi che la *ratio legis* del rinnovato congelamento delle risorse per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti nel 2015 sia in tutto simile a quella enucleata con la pronuncia n. 51/CONTR/11, delle Sezioni riunite in sede di controllo in riferimento all'art. 9, comma 2 bis del D. L. n. 78/2010 ovvero la volontà del legislatore di "*porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico*" e che, pertanto, le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della norma fossero quelle "*destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili*".

La Sezione delle Autonomie, con la su richiamata deliberazione, ha, inoltre, chiarito che gli aspetti innovativi della nuova formulazione sono i seguenti: 1) il richiamo espresso delle due condizioni presupponenti la reiterazione del tetto di spesa, vale a dire, il lasso temporale necessario all'adozione dei decreti legislativi attuativi della riforma in materia di personale della Pubblica amministrazione e la sopravvenienza di particolari esigenze di finanza pubblica; 2) l'inserimento dell'inciso "*tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente*"; 3) l'assenza di una analoga previsione diretta a consolidare nel tempo le

riduzioni operate al trattamento accessorio per effetto della intervenuta riduzione del personale in servizio.

Considerati nel loro insieme, i tre elementi innovativi che caratterizzano il disposto di cui al comma 236 esprimono, dunque, l'intenzione di prorogare l'operatività del precedente sistema vincolistico in attesa della preannunciata riforma del settore. Trattasi di valutazioni recentemente fatte proprie anche dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 367/2016/PAR del 15/12/2016.

Proprio con riferimento alle predette due condizioni aventi carattere innovativo e presupponenti la reiterazione del limite di spesa e le esigenze di finanza pubblica, la Sezione delle Autonomie ne ha individuato la *ratio*, sul piano sistematico, nella volontà del legislatore, di far ritorno a più tradizionali misure di contenimento delle spese correnti di funzionamento ed, in particolare, delle spese di personale, con interventi che si incentrano, da un lato, su una temporanea limitazione degli incarichi dirigenziali e del turn-over (art. 1, commi 219 e 228, della L. n. 208/2015), dall'altro, su nuovi vincoli alla dinamica retributiva ed al trattamento accessorio confermati, peraltro, dalla abrogazione, ad opera dell'art. 16 del D. L. n. 113/2016, soltanto dell'art. 1, comma 557, lettera a), della L. n. 296/2006 in tema di riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto alla spesa corrente, e non anche della lettera c) in materia di contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG).

Rilevato dunque che l'art. 1, comma 236, della legge di stabilità 2016 conferma il limite di spesa per il trattamento accessorio del personale dipendente "*nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della L. 7/08/2015 n. 124*", l'odierno quesito si sofferma sulla "sopravvivenza" della predetta norma, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016.

Come noto, la sentenza della Consulta n. 251/2016 ha dichiarato, tra l'altro: l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lett. a), b), n. 2), c), nn. 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q) e comma 2, della L. n. 124/2015, nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lett. a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t) della predetta L. n. 124/2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima normativa, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Il Collegio rileva che, con la sentenza n. 251/2016 appena richiamata, la Corte Costituzionale ha individuato nella normativa contenuta nella legge delega n.

124/2015 un "concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma della dirigenza pubblica" ed ha osservato che: "non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma. Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

Per il Giudice delle Leggi, dunque, solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento delle Regioni.

La sentenza della Consulta n. 251/2016 richiama, infine, le eventuali soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione con le Regioni.

Ad avviso di questa Sezione, la disposizione del comma 236 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 conserva, tuttora, piena vigenza ed a tali conclusioni può giungersi sulla base di molteplici considerazioni.

In primo luogo, si rammenta che la sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 specifica espressamente che le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute nella decisione, "sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative".

Anche il Consiglio di Stato, nel recente parere reso in data 9/01/2017, su apposita richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione, ha rilevato che i decreti legislativi, emanati in attuazione della L. n. 124/2015, "restano validi ed efficaci fino a una eventuale pronuncia della Corte che li riguardi direttamente, e salvi i possibili interventi correttivi che nelle more dovessero essere effettuati".

Orientamento espresso anche dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con deliberazione n. 252/2016/PAR del 21/12/2016.

La cessazione degli effetti di una norma, inoltre, può discendere solo dalla volontà espressa o tacita del legislatore ed allo stato attuale non risulta intervenuta né un'espressa abrogazione normativa del comma 236 che contiene, come noto, un richiamo ai predetti decreti legislativi, né l'introduzione di altre disposizioni incompatibili o volte a disciplinare interamente la materia.

A tali considerazioni già di per sé sufficienti ad escludere un eventuale effetto abrogante della sentenza della Consulta sulla norma di cui all'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015, peraltro non oggetto di alcuna impugnativa, devono

aggiungersi ulteriori elementi che depongono per la piena vigenza della disposizione.

L'art. 1, comma 236, della legge di stabilità 2016 impone un limite al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni *"a decorrere dal 1° gennaio 2016"* senza stabilire alcun termine finale per la vigenza del vincolo come, invece, prevedeva l'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010 che fissava sino al 31 dicembre 2014 il termine per il contenimento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale rispetto al medesimo ammontare dell'esercizio 2010. Ed infatti, la deliberazione resa dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 378/PAR/2016, depositata in data 29/11/2016 e richiamata dall'Ente nella richiesta di parere, specifica che: *"la legge di stabilità 2016 non prevede un orizzonte temporale precisamente definito come quello previsto dal Legislatore del 2010"*.

Deve aggiungersi, poi, che la norma in esame è espressamente finalizzata ad *"esigenze di finanza pubblica"* che spetta soltanto al legislatore valutare ed eventualmente ritenere superate.

Si rammenta, al riguardo, che la disposizione dettata dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010, anch'essa, come già rilevato, avente le medesime finalità volte al contenimento della spesa pubblica, ha superato le censure di illegittimità costituzionale in virtù della ragionevolezza di un sistema di misure dotate di una proiezione strutturale che tenga conto delle prospettive necessariamente pluriennali del ciclo di bilancio nonché della particolare gravità della situazione economica e finanziaria (Corte Costituzionale, sentenza n. 178/2015).

Risulta, quindi, evidente, ad avviso della Sezione, la *ratio* perseguita dal legislatore con l'introduzione di tali norme caratterizzate dall'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, esigenza che, attualmente, non sembra venuta meno.

L'introduzione del comma 236 nella legge di stabilità 2016 conferma e rafforza, pertanto, tale orientamento volto al contenimento della spesa, riproponendo una misura originariamente introdotta con decreto legge ed attualizzandola con il riferimento al limite massimo ricavabile dall'esercizio 2015 (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 269/2016/PAR).

Deve, infine, rilevarsi che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria dello Stato, con circolare n. 26 del 7/12/2016, nel fornire indicazioni ed istruzioni per la predisposizione dei bilanci di previsione 2017 di enti ed organismi pubblici, richiama, integralmente, per la disciplina del trattamento accessorio del personale la circolare n. 12/2016, inerente il bilancio di previsione 2016 e che dedicava un apposito paragrafo proprio al comma 236 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015, quale *"nuova misura di contenimento della spesa"*.

La Sezione, alla luce delle argomentazioni appena svolte, conferma, pertanto, la piena vigenza della disciplina vincolistica introdotta dal comma 236 dell'art. 1 della L. n. 208/2015.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia 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 24 gennaio 2017.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to Stefania Petrucci

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in segreteria il 24 gennaio 2017

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo