



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 21 ottobre 2014, composta da:

Cons. Elena BRANDOLINI	Presidente f.f., relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229;

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

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva,

approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di San Martino Buon Albergo (VR), con nota prot. n. 6342/2014 del 19 marzo 2014, acquisita al prot. C.d.c. n. 3071 del 24.03.2014;

VISTA l'ordinanza n. 86/2014 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Cons. Elena Brandolini;

Considerato in

FATTO

Il Sindaco del comune di San Martino Buon Albergo (VR), con la suindicata richiesta, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha sottoposto alla Sezione un quesito in merito alle modalità di verifica del rispetto del limite previsto dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e s.m.i., per gli enti locali interessati dalla sperimentazione a decorrere dal 2014.

Dopo aver rappresentato che:*<Lo scrivente Comune con propria deliberazione di Giunta Comunale n. 166 in data 27.09.2013 ha deliberato di aderire-partecipare alla sperimentazione di cui all'art. 36 del D.lgs 23.06.2011, n. 118, come modificato dall'art. 9, comma 1, del D.lgs. 31.08.2013, n. 102, a decorrere dall'anno 2014.*

In merito va ricordato che l'esercizio 2013 era stato programmato come l'anno di sperimentazione del nuovo sistema di contabilità per gli enti

locali, in vista dell'entrata a regime per tutti gli enti a decorrere dall'anno 2014.

Per gli enti che nell'anno 2013 hanno aderito alla sperimentazione, la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, all'uopo interpellata, al fine di consentire il corretto confronto di valori omogenei (stanti i diversi criteri contabili di imputazione), con propria deliberazione n. 16 del 26 luglio 2013 ha ammesso la possibilità per gli enti locali interessati di verificare il rispetto dei limiti di spesa per il personale (di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 e ss.mm.ii.) dell'anno 2013 con riferimento all'esercizio 2011, anziché al 2012>, l'Ente formulava a questa Corte il seguente quesito: <poiché, per sopraggiunte difficoltà operative, il periodo di sperimentazione del nuovo sistema di contabilità per gli enti locali è stato esteso anche all'esercizio 2014, spostando la decorrenza dell'entrata a regime per tutti gli enti a decorrere dall'anno 2015, con la presente si chiede se, in analogia a quanto sopra riportato, per gli enti locali interessati alla sperimentazione dal/nell'anno 2014 (come lo scrivente) possa intendersi automaticamente e parallelamente rinnovata la possibilità di verificare il rispetto dei limiti di spesa per il personale (di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 e ss.mm.ii.) dell'anno 2014 con riferimento all'esercizio 2012, anziché al 2013>.

Unitamente alla formulazione del quesito, l'Ente prospettava il proprio avviso sulla questione nei termini seguenti: <l'Ente è dell'avviso che, al fine di consentire il corretto confronto di valori omogenei e/o non doverne subire gli effetti e le conseguenze (sanzioni) del possibile sforamento, va data-rinnovata la possibilità anche agli enti locali

interessati alla sperimentazione dal/nell'anno 2014 di verificare il rispetto dei limiti di spesa per il personale (di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 e ss.mm.ii.) dell'anno 2014 con riferimento all'esercizio 2012, anziché al 2013>.

Ritenuto in

DIRITTO

I. Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della sussistenza, in specie, dei presupposti, soggettivi ed oggettivi, per l'ammissibilità del richiesto parere, quali indicati dalla Sezione delle Autonomie attraverso l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di comportamento e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere, a seconda del carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione e la tempistica) e la deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 (che ha definito la nozione di contabilità), nonché quali definiti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo (intervenuta sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) con la deliberazione n. 54/CONTR/2010, che ha ulteriormente precisato la nozione di contabilità pubblica cd. "strumentale alla funzione consultiva".

In altri termini, la Sezione deve verificare e valutare la sussistenza, nel

caso al suo esame, dei presupposti legittimanti l'esame nel merito del parere, ossia: la concomitante sussistenza dei requisiti soggettivi (legittimazione alla richiesta) e oggettivi della richiesta. In relazione a tale ultimo presupposto, si evidenzia che:

- i pareri sono previsti esclusivamente nella materia della contabilità pubblica;
- devono avere rilevanza generale;
- non implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti;
- non devono creare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte né essere oggetto di esame da parte di altri Organi.

Occorre, in sostanza, accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito implichi o meno valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere ed occorre, altresì, verificare se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

Quanto alla nozione di contabilità pubblica cui riferirsi per la verifica dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri, si osserva che la funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo non è di portata generale, bensì limitata unicamente alla "*materia di contabilità*

pubblica” la quale, anche se da intendersi *“in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*, non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all’amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio (cfr.: del. Sez. Autonomie n. 5/AUT/2006 e SS.RR n. 54/CONTR/2010 cit.).

II. Ciò precisato, la Sezione osserva che il quesito formulato dal Sindaco del comune di San Martino Buon Albergo soddisfa entrambe le condizioni di ammissibilità: soggettiva in quanto la richiesta è formulata ai sensi dell’art. 50 del T.U.E.L. dall’organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune e oggettiva in quanto la questione portata all’esame rientra nel perimetro della *“materia della contabilità pubblica”*, quale sopra definito.

Nel merito, la questione oggetto del quesito concerne l’individuazione delle specifiche modalità applicative per effettuare la verifica dei limiti di spesa del personale, in relazione agli enti che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili prevista dall’art 36 del d.lvo. 118/2011, come integrato e modificato dal comma 2 dell’art. 9 del decreto legge 102 del 31 agosto 2013, a decorrere dall’anno 2014. In particolare viene chiesto se, in analogia con quanto avvenuto per gli enti interessati alla sperimentazione già dal 2013, anche per gli Enti entrati in regime di sperimentazione dal 2014 sia

possibile verificare il rispetto dei limiti di spesa per il personale (di cui all'art. 1, comma 557 della legge n. 296/2006 e ss.mm.ii) con riferimento all'esercizio 2012, anziché al 2013.

III. Si premette che successivamente alla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Martino Buon Albergo è intervenuto il d.l. 90/2014, convertito in L. 11 agosto 2014, n. 114, che, nel confermare le disposizioni della L. 296/06 per gli enti soggetti al patto (art. 1 c. 557, 557bis e 557 ter), ha introdotto il c. 557 *quater* contenente anche la base di calcolo da prendere a riferimento per la verifica del rispetto del limite vincolistico alla spesa del personale.

In conseguenza, il richiesto parere, se pur ammissibile è da ritenersi superato dall'intervento legislativo.

Ad ogni modo, in un'ottica puramente collaborativa e nell'esercizio della funzione consultiva alla stessa attribuita, la Sezione ritiene comunque doveroso evadere la richiesta.

III.1. Si precisa, preliminarmente, che, diversamente da quanto affermato dall'Ente richiedente, la Sezione delle Autonomie di questa Corte, investita della questione antecedentemente all'entrata in vigore del d.l. 102/2013 (di cui *infra*), con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2013/QMIG del 5 luglio 2013, aveva affermato che *<La soluzione proposta e cioè quella di spostare il confronto al penultimo esercizio, piuttosto che a quello immediatamente precedente, potrebbe risolvere efficacemente il caso concreto all'esame, ma risultare non idonea a dare al quesito una soluzione che possa risultare di generale applicabilità. Infatti nell'esercizio 2011 vigevano, come in quello*

successivo, i precedenti criteri di imputazione e facendovi riferimento non è detto che possa sempre essere ristabilita la continuità della serie storica. L'andamento della spesa di personale risponde ad una serie di fattori connessi principalmente alla programmazione dell'ente e all'applicazione dei limiti imposti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica, dalla combinazione di questi fattori si determina la dinamica della spesa. Non pare possibile ipotizzare in via generale quali effetti possa generare il confronto con il 2011 piuttosto che con il 2012 in quanto in ciascun ente possono verificarsi dinamiche di spesa differenti e specifiche, tali da non rendere di generale estensione l'ipotesi che si possa spostare il confronto ad un anno precedente; in tal modo l'applicazione del limite verrebbe affidata ad un criterio che non è detto risulti costantemente attendibile, come nel caso in esame. Per questa ragione non sembra che il riferimento al 2011 possa essere considerato un sistema di generale applicabilità per effettuare il confronto con la spesa di personale 2013; l'indice che ne deriverebbe potrebbe risultare non sempre affidabile, risentendo di andamenti congiunturali> all'uopo sollecitando l'emanazione di una disciplina specifica di raccordo atta ad individuare criteri certi per il passaggio al nuovo sistema.

Ed infatti la possibilità che, limitatamente soli Enti in sperimentazione, nell'anno 2013 la verifica dei limiti di spesa del personale potesse essere effettuata facendo riferimento all'esercizio 2011, piuttosto che al 2012, era stata affermata dapprima dalla Ragioneria Generale dello Stato con nota n. 77981 del 3 ottobre 2012 e, quindi, stabilita dal legislatore con

l'art. 9, comma 5, d.l. 31 agosto 2013 n. 102 convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, che così recita: *<Con riferimento all'esercizio 2013, per gli enti in sperimentazione, la verifica del limite riguardante la spesa del personale di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni può essere effettuata con riferimento all'esercizio 2011>*.

La novella legislativa, a differenza di quanto previsto per gli Enti interessati dalla sperimentazione sin dall'inizio, per i quali i principi contabili e gli schemi di bilancio previsti dall'armonizzazione sono stati applicati con gradualità, agli enti in sperimentazione dal 2014 richiede, fin da subito, di utilizzare tutte le regole e tutti i modelli contabili previsti dalla normativa, ivi compresa l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata.

Di converso, proprio in considerazione dell'impegno richiesto dalla sperimentazione, per l'esercizio 2014, è stato significativamente ampliato il sistema premiale, rispetto a quello applicato nel 2012 e nel 2013 (art. 9, commi 6, 7 e 8, del richiamato d.l. 102/2013).

III.2. In materia è intervenuto nuovamente il legislatore che, ai fini dell'attuazione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha stabilito espressamente il parametro di riferimento ai fini del rispetto della norma vincolistica sulla spesa di personale.

A seguito, infatti, della conversione in legge del d.l. 90/2014 avvenuta con L. 11 agosto 2014, n. 114, ferma restando la disposizione di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è stato

stabilito che *<Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione>*(art. 3, comma 5bis che introduce, dopo il comma 557-ter il comma 557-quater all'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

In conseguenza la novella legislativa ha individuato in modo esplicito, diversamente da quanto avveniva in precedenza, la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale (*"valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*), colmando così quella lacuna legislativa, presente nel comma 557, che aveva indotto la Sezione delle Autonomie di questa Corte (delibere n. 2/SEZAUT/2010/QMIG del 12 gennaio 2010 e n. 3/SEZAUT/2010/QMIG del 29 gennaio 2010) a individuare in via pretoria il parametro di raffronto nella spesa dell'esercizio precedente, *"in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo, che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili"* (parametro temporale cd. "dinamico").

Disponendo la norma in relazione al 2014 (*"a decorrere dal 2014"*) ed introducendo un parametro temporale fisso e immutabile, individuato nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3, comma 5 bis, del dl n. 90/2014, ne consegue che il

triennio di riferimento non può che riferirsi agli esercizi 2011- 2013, (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG del 6 ottobre 2014).

Si soggiunge, infine, per mera completezza, che il Ministero dell'Economia e delle Finanze –Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato –, ha fornito precisato in merito al triennio da considerare, ai fini della verifica del rispetto dei limiti imposti dalla normativa sulle spese di personale, a seguito della conversione del decreto legge n. 90 del 2014, sia pure con riferimento agli enti in sperimentazione nel 2012 (n. 73024 del 16 settembre 2014).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di San Martino Buon Albergo (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 21 ottobre 2014.

Il Presidente f.f.

f.to Dott.ssa Brandolini Elena

Depositato in Segreteria il 22/04/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to (Dott.ssa Raffaella Brandolese)