

Deliberazione n. 16/2009

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

dott. Andrea RUSSO	Presidente
dott. Antonio SCUDIERI	Consigliere
dott. Giuliano GALLANTI	Consigliere
dott.ssa Luisa D'EVOLI	Consigliere (relatore)
dott. Pietro MALTESE	Primo Referendario

nell'adunanza del 19 giugno 2009 ha assunto la seguente deliberazione.

Vista la lettera in data 6 maggio 2009, con la quale il Commissario straordinario del Comune di Santa Margherita Ligure ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 23 del 16 giugno 2009 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito, nell'adunanza del 19 giugno 2009, il magistrato relatore Cons. Luisa D'Evoli;

PREMESSO:

Con istanza in data 4 maggio 2009, prot. 17516 trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 40 del 6 maggio 2009 - assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 18 maggio 2009 con il n. 1151/I/13 - il Commissario straordinario del Comune di Santa Margherita Ligure ha chiesto alla Sezione di far

conoscere in relazione all'ipotesi di richiesta di ripetizione di indebito concernente spese di personale per gli anni pregressi: (a) se sia legittimo accertare contabilmente la somma da ripetere nell'ambito delle entrate correnti dell'anno in corso e, conseguentemente, dedurre lo stesso importo (*pro quota* annua) dal costo del personale rilevante ai fini della verifica della riduzione della spesa di personale; (b) se in siffatta ipotesi (incertezza sulle somme dovute al dipendente) sia corretto inserire o meno, nel modello PA/04 da trasmettere all'INPDAP competente per il trattamento di quiescenza, le somme corrisposte in virtù della interpretazione che avrebbe dato origine all'indebito; (c) se, in carenza di un preciso presupposto giuridico, sia corretto stanziare somme a bilancio in vista di un'eventuale contestazione relativamente alla linea più restrittiva seguita dall'Amministrazione.

Nel formulare la richiesta di parere, l'Amministrazione ha precisato che il quesito muove dalla circostanza che a seguito della sottoscrizione del contratto collettivo integrativo di livello nazionale dei segretari comunali e provinciali del 9 dicembre 2003, l'Amministrazione, nell'incertezza interpretativa, nel calcolare l'entità della retribuzione di posizione del Segretario generale, uniformandosi alle linee operative suggerite dal Segretario generale medesimo, aveva proceduto a computare, nel periodo dal 2004 al 2008, la maggiorazione del 50% della retribuzione di posizione di cui all'art. 41, comma 4, del CCNL del 16 maggio 2001 sul valore già livellato alla retribuzione di posizione del dirigente apicale e che, successivamente, sulla base di nuove note dell'ARAN e della Ragioneria generale dello Stato, l'Amministrazione medesima aveva provveduto a rideterminare la retribuzione di posizione del Segretario generale secondo più restrittive modalità, che comportavano la corresponsione di valori retributivi inferiori rispetto ai precedenti.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere all'odierno esame pone tre distinti quesiti in relazione all'istanza avanzata dall'Amministrazione di ripetizione di indebito formatosi su spese di personale: il primo concerne le modalità di iscrizione delle entrate rivenienti dalla ripetizione dell'indebito medesimo e la corretta rideterminazione della spesa di personale rilevante ai fini della verifica della riduzione della spesa medesima nel corso degli anni sui quali si sarebbe formato l'indebito; il secondo riguarda la possibilità di inserimento nel modello PA/04 da trasmettere all'INPDAP competente per il trattamento di quiescenza delle somme corrisposte sulla base dell'indirizzo interpretativo all'origine dell'indebito; il terzo concerne la possibilità di stanziare somme a bilancio a copertura di eventuali spese di soccombenza per il contenzioso che dovesse sorgere a seguito di contestazione della linea interpretativa più restrittiva avanzata dall'Amministrazione.

2. In via preliminare, osserva il Collegio che la richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Quanto alle valutazioni di ammissibilità della richiesta del parere sotto il profilo oggettivo della attinenza dei quesiti alla "materia della contabilità pubblica" occorre svolgere distinte argomentazioni con riferimento ai singoli quesiti sottoposti all'esame della Sezione.

Ritiene il Collegio che la richiesta di parere - per la parte concernente il quesito relativo alla possibilità di inserimento nel modello PA/04 da trasmettere all'INPDAP competente per il trattamento di quiescenza

delle somme corrisposte sulla base dell'indirizzo interpretativo all'origine dell'indebito – non attenga a profili che possono rientrare nella "materia di contabilità pubblica" secondo i principi enunciati dalla Sezione delle autonomie con il documento del 27 aprile 2004 concernente gli *Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva* e ribaditi dalla medesima Sezione con la deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006.

La Sezione delle autonomie ha affermato al riguardo che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assume un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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 finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Ciò è a dire che, ai fini della delimitazione oggettiva della funzione consultiva rimessa alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la contabilità pubblica, sebbene non possa essere ridotta alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale, giacché una nozione più ampia tale da ricomprendere qualunque attività che abbia riflessi finanziari finirebbe con il vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore e comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. Nella specie, il quesito non riguarda direttamente l'interpretazione di

norme vigenti con riferimento alle entrate comunali né è formulato in relazione a limiti inderogabili di contenimento della spesa di personale stabiliti dalle leggi finanziarie e rilevanti ai fini delle verifiche rimesse alle Sezioni regionali di controllo in base all'art. 1, comma 166, della legge n. 266 del 2005, ma concerne esclusivamente profili attinenti ad aspetti procedurali connessi con la disciplina del trattamento previdenziale del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche e come tale è estraneo alla materia della contabilità pubblica.

Diverse considerazioni valgono invece per gli altri due quesiti sottoposti all'esame della Sezione e cioè per quello relativo alle modalità di iscrizione delle entrate rivenienti dalla ripetizione dell'indebito e alla corretta rideterminazione della spesa di personale rilevante ai fini della verifica della riduzione della spesa medesima nel corso degli anni sui quali si sarebbe formato l'indebito e per quello concernente la possibilità di stanziare somme a bilancio a copertura di eventuali spese di soccombenza per il contenzioso che dovesse sorgere a seguito di contestazione della linea interpretativa più restrittiva avanzata dall'Amministrazione. Entrambi i quesiti sono da ritenersi ammissibili sotto il profilo oggettivo della loro attinenza alla materia della contabilità pubblica: il primo riguarda infatti il corretto accertamento dell'entrata riveniente dall'indebito e l'esatta determinazione della spesa di personale rilevante ai fini delle verifiche sulla riduzione della spesa rimesse alla Sezione ex art. 1, comma 166, della legge n. 266 del 2005 ed il secondo concerne profili attinenti al corretto accantonamento di somme in bilancio per la copertura di debiti futuri ed eventuali.

3. Nel merito occorre svolgere distinte considerazioni per i due quesiti ritenuti ammissibili.

3.1. Con riferimento al quesito concernente il corretto accertamento

dell'entrata riveniente dall'indebito e l'esatta determinazione della spesa di personale rilevante ai fini del rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale medesima per ciascuno degli anni nei quali si sarebbe formato l'indebito, occorre distinguere i due aspetti relativi all'accertamento dell'entrata e alla determinazione della spesa soggetta all'obbligo di riduzione.

Per quanto riguarda il primo profilo, ritiene il Collegio che sia corretto, così come prospettato dall'Amministrazione nella richiesta di parere, effettuare l'accertamento dell'entrata riveniente dal recupero dell'indebito nel bilancio dell'esercizio corrente mediante iscrizione della somma soggetta a recupero tra le entrate correnti. In base al principio di competenza finanziaria, in fattispecie come questa, l'accertamento dell'entrata va effettuato infatti nel bilancio d'esercizio dell'anno nel quale si procede al recupero dell'indebito a nulla rilevando che l'indebito abbia avuto origine da somme erogate nel corso di più esercizi.

Diverse considerazioni valgono invece per la rideterminazione della spesa di personale rilevante ai fini delle verifiche rimesse alla Sezione sulla riduzione della spesa medesima in conseguenza dell'accertamento dell'indebito relativo a spesa di personale. Il principio di competenza finanziaria che fissa il momento dell'accertamento dell'entrata in bilancio nel momento del recupero dell'indebito è recessivo infatti rispetto alla corretta applicazione delle norme di coordinamento di finanza pubblica dettate in relazione all'obbligo di riduzione delle spese di personale. L'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, che fissa gli obblighi di contenimento delle spese di personale per gli enti assoggettati al patto di stabilità, postula, sia pure con formulazione implicita rispetto a quella prevista dal comma 562 del medesimo articolo per gli non sottoposti al patto, un principio di omogeneità nella determinazione degli

4
3

aggregati di spesa posti a confronto nei diversi anni di riferimento. Il criterio di calcolo espressamente enunciato nel comma 562 per la determinazione degli aggregati di spesa e implicitamente valido anche per la determinazione della spesa rilevante ai fini dell'applicazione del comma 557, secondo cui la spesa per gli anni successivi al 2004 va conteggiata al netto degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali intervenuti dopo il 2004, sta effettivamente ad indicare che le serie storiche negli anni di riferimento devono essere costruite utilizzando aggregati di voci di spesa omogenee.

Nel caso di specie, pertanto, dovendo porre a confronto voci di spesa omogenee dal 2004 al 2008, ritiene il Collegio che la somma ripetuta per l'indebito formatosi negli anni pregressi, ai soli fini della verifica di riduzione della spesa di personale, vada dedotta *pro quota* annua per tutto il periodo di riferimento 2004-2008 nel quale l'indebito medesimo ha avuto origine.

3.2. Con riferimento al quesito concernente la possibilità di stanziare somme a bilancio a copertura di eventuali spese di soccombenza per il contenzioso che dovesse sorgere a seguito di contestazione della linea interpretativa più restrittiva avanzata dall'Amministrazione, occorre distinguere tra passività potenziali incerte nell'*an* e debiti futuri certi nell'*an* e nel *quantum*, per i quali ultimi, ricorrendo il presupposto giuridico dell'obbligazione, l'ordinamento prevede la possibilità di predisporre adeguati accantonamenti a copertura dei medesimi mediante specifico stanziamento di bilancio o, in alternativa, mediante riserva di quota parte dell'avanzo di amministrazione (v. enunciato n. 71 del principio contabile n. 3 per gli enti locali).

Ritiene il Collegio che nella specie, ricorrendo una ipotesi di passività potenziale incerta nell'*an*, giacché sarebbe del tutto eventuale la

contestazione della linea interpretativa seguita dall'Amministrazione, non sia appropriata, in mancanza di un preciso presupposto giuridico, la predisposizione di un accantonamento mediante specifico stanziamento di bilancio, mentre non sarebbe esclusa la possibilità di prevedere, secondo scelte rimesse alle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione, accantonamenti, a fini prudenziali, mediante riserva di quota parte dell'avanzo di amministrazione a copertura di eventuali debiti fuori bilancio ipotizzabili in relazione a spese di soccombenza per il contenzioso che dovesse sorgere a seguito di contestazione della linea interpretativa più restrittiva avanzata dall'Amministrazione.

P.Q.M.

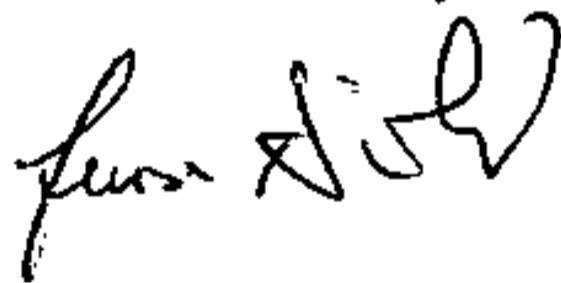
nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Santa Margherita Ligure.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova, nell'adunanza del 19 giugno 2009.

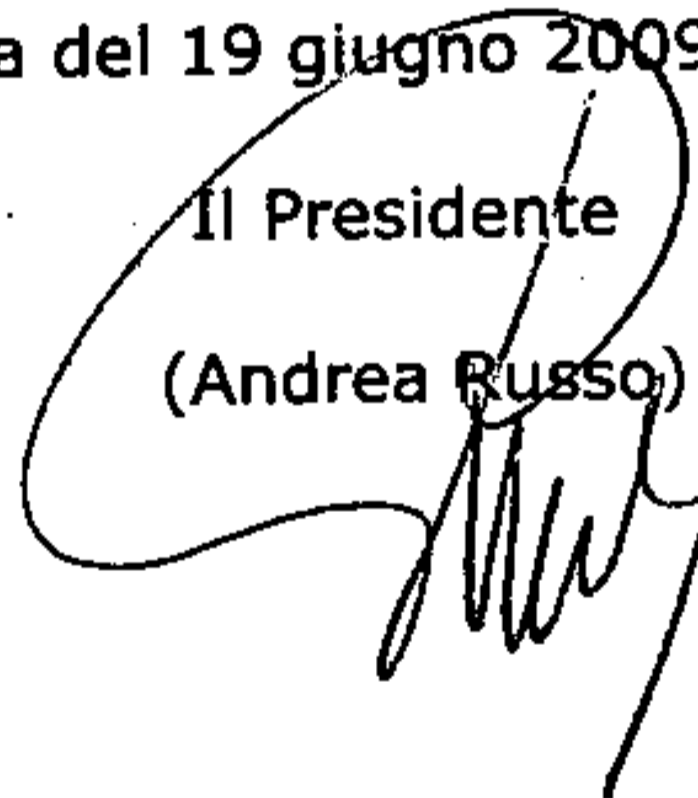
Il Magistrato Estensore

(Luisa D'Evoli)



Il Presidente

(Andrea Russo)



Depositata il - 7 AGO. 2009

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Silvana Di Marsico)

P
