



**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**Sezione regionale del controllo**

**per l'Emilia - Romagna**

composta dai Magistrati

dr. Massimo Romano	Presidente f.f.
dr. Ugo Marchetti	Consigliere
dr.ssa Benedetta Cossu	Referendario
dr. Riccardo Patumi	Referendario

\*\*\*\*\*

\*\*\*

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,  
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive  
modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23  
ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n.  
639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della  
Corte dei conti;

visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di

controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

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;

visto l'articolo 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Rimini in data 27 luglio 2011 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna;

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il citato Consiglio delle Autonomie Locali;

vista l'ordinanza presidenziale n. 26 del 4 novembre 2011, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, cons. Massimo Romano;

ritenuto in

### **FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Rimini ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante

la possibilità di includere nella nozione di spesa corrente, ai fini della determinazione del rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente, previsto dall'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, nel testo introdotto dall'art. 14, comma 9, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, anche la spesa sostenuta dal Gestore del servizio di igiene ambientale.

Nella richiesta di parere si rappresenta che il Comune di Rimini, in applicazione dell'art. 49 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ha deliberato, a decorrere dall'anno 2003, l'istituzione della Tariffa di igiene ambientale (Tia) in luogo della Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu).

Sempre secondo quanto rappresentato nella richiesta di parere, nell'ultimo anno di applicazione della Tarsu (2002) le spese per i servizi di igiene ambientale ammontavano a poco meno di 26 mln di euro e costituivano circa il 20% della spesa corrente complessiva, mentre la spesa per il personale ammontava a circa 41,6 mln e costituiva il 33% circa della spesa corrente.

Ne deriva che, ove fosse possibile considerare nell'ammontare della spesa corrente anche la spesa sostenuta dal Gestore del servizio di igiene ambientale, il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente si attesterebbe oggi al 31,41%, a fronte del 39,82% calcolato sulla spesa corrente del solo bilancio comunale, valore quest'ultimo prossimo al limite del 40% e che compromette le politiche di sviluppo dell'Ente.

Ritenuto in

### **DIRITTO**

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di

richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Con riguardo al piano oggettivo, gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004 hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta "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 finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Su tale assetto è successivamente intervenuto il legislatore con l'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n.102, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite della Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La citata norma prevede infatti che, nella materia di coordinamento della finanza pubblica, al fine di garantire un'uniformità di indirizzo da parte della Corte dei Conti, su rimessione del Presidente della Corte medesima, le Sezioni Riunite possono adottare *"pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite"*.

Tra le pronunce di orientamento generale delle Sezioni Riunite in sede di controllo di recente intervenute si segnala la deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010. In tale deliberazione è stata ulteriormente precisata, rispetto alla deliberazione della Sezione

delle autonomie n. 5 del 17 febbraio 2006, la nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio dell'attività consultiva, nel cui ambito devono essere ricomprese, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica, inteso come sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. In tale delibera le Sezioni Riunite hanno, in particolare, precisato che ulteriori materie (quali ad esempio quelle relative ad alcuni aspetti della disciplina in tema di personale), estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della "gestione del bilancio" a quello inerente i "relativi equilibri" - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere formulata dal Comune di Rimini rientri nell'ambito della contabilità pubblica, trattandosi di interpretazione di norme che, attenendo alla determinazione di limiti percentuali rilevanti ai fini delle possibilità di

assunzione di personale, la cui spesa grava direttamente sul bilancio dell'Ente e può incidere sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sulla tenuta dei relativi equilibri di bilancio.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Nel merito, il quesito posto dal Sindaco di Rimini è volto a conoscere il parere della Sezione in ordine alla possibilità di includere nella determinazione della spesa corrente, ai fini della determinazione del rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente, previsto dall'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, nel testo introdotto dall'art. 14, comma 9, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, anche la spesa sostenuta dal Gestore del servizio di igiene ambientale.

L'articolo 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo attualmente in vigore come da ultimo modificato dall'art. 20, comma 9, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 stabilisce che *"E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che*

*svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42."*

In proposito occorre ricordare come le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno affrontato le problematiche indotte dalla disposizione in argomento con deliberazione n. 27 del 2011, soffermandosi, in particolare, sulla nozione di spesa del personale, da assumersi nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica.

Quanto alla nozione di spesa corrente da assumere ai fini della determinazione del rapporto previsto dall'art. 76, comma 7, citato, non si registrano specifici pronunciamenti in merito.

In proposito osserva la Sezione che la formulazione della disposizione, che fa letterale riferimento alle "spese correnti", non sembra consentire margini interpretativi circa il significato della grandezza contabile da considerare, che non può che essere quella della spesa corrente riferibile all'ente.

Del resto, che il legislatore abbia avvertito l'esigenza di introdurre elementi di differenziazione nell'applicazione della regola contenuta nell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112, emerge dalla

modifica apportata alla formulazione della disposizione con l'art. 1, comma 118, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, secondo la quale «Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42».

D'altro canto, va anche considerato come le apposite linee guida per la compilazione dei questionari richiesti ai fini dello svolgimento dell'attività di controllo effettuato dalle Sezioni della Corte ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge n. 266 del 2005 - linee guida che costituiscono un necessario riferimento per l'esercizio della funzione consultiva - non prevedono la possibilità di apportare le modifiche ipotizzate nella costruzione del rapporto previsto dal comma 7 dell'art. 76 citato.

#### **P.Q.M.**

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

#### **ORDINA**

Alla Segreteria di procedere alla trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Rimini ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 10 novembre 2011.

IL PRESIDENTE f.f. relatore

*f.to* (Massimo Romano)

Depositata in segreteria il 10 novembre 2011.

Il Direttore di segreteria

*f.to* ( *Rossella Broccoli* )