

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio del 28 ottobre 2014

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

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

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

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Vita (TP) con nota prot. n. 7352 del 10.10.2014 (prot. Cdc n. 8154 in pari data);

vista l'ordinanza n. 243/2014/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, dott. Gioacchino Alessandro,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Vita, chiede alla Sezione di esprimersi in merito alle questioni interpretative di seguito riportate relativamente all'articolo 30 della

legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5, con cui sono state abrogate le disposizioni inerenti il sistema di trasferimenti regionali a favore dei Comuni finalizzati a finanziare le retribuzioni per l'impiego del personale appartenente al regime transitorio dei lavori socialmente utili e si è previsto, al contempo, l'istituzione di un fondo straordinario per compensare gli squilibri finanziari derivanti dall'abrogazione di tali norme.

In particolare, l'ente sottopone all'attività consultiva della Sezione i seguenti quesiti:

- 1) come deve calcolarsi lo squilibrio finanziario in base al quale chiedere l'accesso al fondo straordinario di cui all'art. 30, comma 7, della l.r. n. 5/2014: in relazione alla riduzione dei contributi abrogati ovvero come squilibrio complessivo della gestione di competenza ex art. 162 del TUEL;
- 2) come deve iscriversi in bilancio il fondo straordinario di cui alla citata disposizione: in particolare, ove si acceda alla tesi che lo squilibrio sia da determinarsi in termini di risultato complessivo della gestione di competenza, se è possibile iscrivere nel bilancio di previsione il fondo straordinario in misura sufficiente ad assicurare l'equilibrio anche indipendentemente da un formale atto di concessione da parte della Regione;
- 3) se il fondo in questione può iscriversi in bilancio ed accertarsi ex art. 179 del TUEL indipendentemente dal decreto di assegnazione.

Preliminarmente, la Sezione ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri stabiliti dalle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva con delibera n. 1/2004 e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati, per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica, da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

Resta, tuttavia, inteso che l'attività consultiva non può essere, giammai, provocata per avallare, anche surrettiziamente, specifiche scelte gestionali, determinando un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente o anche solo una compartecipazione ai compiti di amministrazione attiva. Neppure, come nel caso di specie, la Sezione potrebbe ingerirsi nelle scelte relative all'elaborazione degli indirizzi programmatici responsabilmente demandate all'ente in sede di predisposizione del bilancio di previsione; ciò che sarebbe incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Solo entro tali limiti, pertanto, il Collegio ritiene possibile rispondere alla richiesta di parere, isolando in termini astratti i diversi quesiti posti dal legale rappresentante dell'ente.

Venendo al merito, occorre soffermarsi, preliminarmente, sulle disposizioni normative regionali puntualmente richiamate dal richiedente nonché sulle norme contabili che regolano la fase della programmazione di bilancio e dell'accertamento delle entrate.

L'art. 30 della legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5 (legge di stabilità regionale per il 2014) ha ridisegnato il sistema dei trasferimenti regionali in favore degli enti che impiegano lavoratori appartenenti al regime transitorio dei lavori socialmente utili.

Segnatamente, il comma 6 del citato articolo dispone l'abrogazione espressa delle norme recanti misure a favore di tali lavoratori: *"A decorrere dall'1 gennaio 2014 sono abrogate le norme recanti misure in favore dei lavoratori appartenenti al regime transitorio dei lavori socialmente utili ed in particolare: l'articolo 2 della legge regionale n. 24/2000; l'articolo 25 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21; l'articolo 2, comma 3, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27; l'articolo 12, comma 6, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85; gli articoli 4 e 8 della legge regionale 14 aprile 2006, n. 16; l'articolo 41, comma 1, della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15; l'articolo 23, comma 14, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19"*.

In particolare, nel caso di specie rileva l'abrogazione degli articoli 4 e 8 della legge regionale n. 16 del 2006, in base al quale la Regione erogava annualmente un contributo pari al 90% delle somme impegnate dal Comune per corrispondere la retribuzione al personale ex ASU titolare di contratti a tempo determinato.

Al contempo, onde sopperire ai prevedibili squilibri finanziari conseguenti al venir meno del consolidato sistema di contribuzione, a copertura pressoché integrale, da parte della Regione, il legislatore ha disposto, al successivo comma 7, l'istituzione presso il Dipartimento regionale delle Autonomie locali di un *"Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio"*, prevedendo che alla ripartizione del medesimo si provveda con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, di concerto con l'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro, previa intesa in sede di Conferenza Regione-Autonomie locali, ***"tenendo anche conto, fermo restando la dotazione complessiva delle risorse, del contributo concesso per ogni singolo lavoratore alla data del 31 dicembre 2013"***.

A tal riguardo e per completezza, giova evidenziare che il successivo comma 8 dispone che *"determinato, per il triennio 2014-2016, in misura pari a 180.868 migliaia di euro per l'anno 2014 e 199.491 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016"*.

Successivamente, l'art. 10 (rubricato "norme in materia di assegnazioni finanziarie ai Comuni") della legge regionale 11 giugno 2013 n. 13, di modifica della legge di stabilità, ha aggiunto al surriferito articolo il comma 7-bis, a mente del quale: *"Nelle more dell'intesa prevista al comma 7, l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica autorizzare l'erogazione agli enti locali di acconti del Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio fino al 40 per cento delle somme dovute dalla Regione, nell'anno precedente."*

Il compendio normativo surriferito, dichiaratamente volto a un mutamento di prospettiva nelle politiche di finanziamento degli oneri per il personale provenienti dal regime

transitorio dei lavoratori socialmente utili, descrive pur sempre un sistema derivato e mirato di contribuzione da parte della Regione.

D'altra parte, senza entrare nel merito dell'annosa problematica sottesa al fenomeno del precariato pubblico in Sicilia e del sistema di finanziamento degli oneri, è ovvia considerazione quella secondo cui, in un sistema di finanza locale ancora derivato e diffusamente connotato da forti tensioni e rigidità di parte corrente (cfr. Corte dei conti, SS.RR. per la Regione siciliana, deliberazione n. 2/2014/PARI, cap. XII), il perdurante ritardo nel definire la ripartizione del fondo in questione pregiudicare la tempestività e la correttezza della programmazione finanziaria degli enti locali siciliani in ragione della mancanza, ad esercizio finanziario inoltrato, di certezza sulle risorse finanziarie acquisibili e disponibili.

In tale complesso quadro di criticità resta, comunque, fermo che il fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio è stato istituito dal legislatore regionale esplicitamente *"per compensare gli squilibri finanziari delle autonomie locali derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6."*

Sarebbe, allora, ultronea e strumentale ogni interpretazione atta ad estendere la misura del trasferimento richiesto oltre il limite degli squilibri cagionati dal venir meno del previgente contributo regionale, onde coprire, per ipotesi, una situazione di più ampio squilibrio complessivo di parte corrente non "derivante" dall'abrogazione dei previgenti contributi.

L'interpretazione letterale e restrittiva che ancora lo squilibrio finanziario da compensare esclusivamente a quello derivante dall'abrogazione delle surriferite misure di sostegno, oltre che del tutto coerente con la chiara indicazione finalistica esplicitata dalla norma, trova conferma anche nella successiva formulazione dei criteri, contenuta all'interno del medesimo articolo, alla cui stregua i due assessorati regionali, di concerto tra loro e previa intesa con la conferenza Regioni -Autonomie locali, devono ripartire il fondo. Si fa, infatti, precipuo riferimento al *"contributo già concesso per ogni singolo lavoratore al 31 dicembre 2013."*

Pertanto, anche volendo rilevare che il nuovo quadro ha modificato il vincolo di destinazione dell'entrata, spostandolo dalla copertura delle spese per le retribuzioni del personale c.d. precario (che nelle precedente quadro normativo era predeterminata *ex lege*) alla *"compensazione"* degli squilibri di bilancio cagionati da tali spese (recte: dal venir meno del sistema di finanziamento derivato delle stesse), di fatto non si può disconoscere la peculiare funzione del fondo istituito dal legislatore ed il permanere di una finalità di sostegno ben specificata e delimitata.

Conclusivamente, non è, in alcun modo, sostenibile la tesi espansiva tesa a giustificare una richiesta di contributo (e men che mai l'iscrizione di tale ammontare tra le entrate del bilancio) corrispondente allo squilibrio complessivo di parte corrente ex art. 162 TUEL anziché limitata a quella parte di squilibrio derivante dal venir meno dei contributi per il personale precario.

Di contro è evidente che ove l'ente sia in condizioni finanziarie tali da non risentire

dell'abrogazione dei trasferimenti regionali, avendo per ipotesi risorse autonome sufficienti a compensare i minori trasferimenti per il personale c.d. precario, non sussiste la necessità di richiedere il contributo di cui all'art. 30, comma 7, della legge regionale n. 5/2014.

Deve, d'altra parte, evidenziarsi la problematica discendente dal limite della dotazione complessiva delle risorse finanziarie stanziata dalla Regione. Il trasferimento in favore dell'ente non è infatti predeterminato e, nonostante si preveda che tenga conto del contributo già concesso per ogni lavoratore al 31.12.2013, resta condizionato dal *plafond* stanziato nel bilancio regionale; pertanto, non è assicurato che la contribuzione regionale sia sufficiente a coprire integralmente la spesa necessaria per i contratti del personale proveniente dal regime dei lavoratori socialmente utili o anche solo l'ammontare dei trasferimenti erogati sotto la vigenza del precedente regime. D'altra parte, la finalità del fondo è dichiaratamente solo quella di "compensare" gli squilibri e non di garantire l'integrale copertura del fabbisogno di risorse derivante dalle minori entrate.

Alla stregua di tali considerazioni è ovvio che l'atteggiamento degli enti debba ispirarsi a criteri assolutamente prudenziali soprattutto in sede previsionale.

Ciò posto, il secondo punto è da ritenersi assorbito dalla risposta fornita al primo, atteso che la prospettazione del richiedente subordina tale quesito al presupposto che lo squilibrio da considerare fosse riferito all'intero squilibrio di parte corrente ex art. 162 TUEL.

Al quesito circa la possibilità di iscrivere in bilancio di previsione il fondo straordinario in misura sufficiente a coprire l'intero squilibrio di parte corrente va, pertanto, fornita risposta senz'altro negativa.

Per rispondere al terzo quesito, e alla richiesta se è possibile prescindere da un formale atto di concessione da parte della Regione per l'iscrizione in bilancio, occorre richiamare le norme ed i principi contabili che regolano l'accertamento delle entrate, con particolare riguardo a quelle derivanti da trasferimenti o contributi finalizzati.

Al riguardo, l'ordinamento finanziario e contabile (art.165 del Tuel, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194) dispone che i contributi regionali di parte corrente sono allocati nelle entrate, al Titolo II (Entrate da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della regione, e di altri enti pubblici), categoria 2 (Contributi e trasferimenti correnti dalla regione).

L'accertamento delle entrate ex art. 179, comma 2, lett. d), del Tuel, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 avviene, per le entrate da trasferimenti, sulla base degli "atti amministrativi specifici".

I principi contabili dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali di cui all'art.154 del Tuel, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, consentono di orientare meglio l'interprete nell'accertamento delle entrate da trasferimenti da altre P.A.. All'uopo si può, infatti, richiamare il principio n.2, punto n.18, a mente del quale

accertabile sulla base di norma di legge o di atto amministrativo emanato dagli enti del settore pubblico, sulla base di idonea documentazione probatoria da parte degli enti medesimi."

Alla luce dei riferiti principi per procedere all'accertamento della relativa entrata non appare, pertanto, possibile prescindere dal decreto di assegnazione del contributo (così come per quanto riguarda l'anticipazione ex art. 30, comma 7 bis, della citata legge regionale).

Non solo, ma, trattandosi di entrata di natura corrente, si deve anche rammentare che un accertamento improprio o l'eventuale sovrastima dello stesso può rilevare quale prassi elusiva del Patto di stabilità.

Per quanto attiene, invece, all'iscrizione del relativo stanziamento in bilancio occorre richiamare la norma generale di cui all'art. 162, comma 5, del TUEL a mente del quale *"Il bilancio di previsione è redatto nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità, sostenuti da analisi riferite ad un adeguato arco di tempo o, in mancanza, da altri idonei parametri di riferimento."* Occorre, in altri termini, che le previsioni siano supportate da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse.

Nel caso di specie, si deve evidenziare che il provvedimento legislativo rappresenta una cesura rispetto al passato regime e di per sé non determina certezza in ordine al *quantum* del contributo (prima fissato, per la fattispecie in questione, nella misura del 90% della spesa), atteso che i presupposti dell'entrata sono, in parte, rimessi all'ente medesimo (quantificazione dell'eventuale squilibrio finanziario derivante dalla mancata erogazione dei contributi abrogati), in parte rimessi all'ente erogante sulla scorta di criteri generali che necessitano di una concreta definizione amministrativa (decreto interassessoriale, previa intesa della conferenza Regione – Autonomie locali) e che, come anticipato, sono condizionati dal limite delle disponibilità complessive del fondo, di talché l'ente non può prevedere in maniera certa ed affidabile l'ammontare del contributo.

D'altra parte, l'analisi storica dei contributi percepiti nei precedenti esercizi non può più rappresentare un criterio solido ai fini dell'attendibilità della previsione, atteso che il mutamento del quadro normativo di riferimento non garantisce un'assegnazione di medesimo importo per il corrente esercizio. Senza considerare, più in generale, che costituisce principio cardine dell'ordinamento quello della riduzione progressiva della spesa complessiva per il personale con riferimento a quella media sostenuta nel triennio precedente ai sensi dell'art. 1, comma 557 e seguenti della legge n. 296/2006.

Pertanto, la mancata definizione delle procedure finalizzata alla ripartizione del fondo straordinario a favore degli enti da parte della Regione – che si protrae ormai da tempo, ben oltre i termini fisiologici per approntare lo strumento previsionale, ad esercizio ampiamente inoltrato quando è ormai prossimo il termine ultimo per l'assestamento di bilancio dei Comuni – pur essendo stata, in parte, mitigata dalla previsione legislativa di cui all'art. 10 della legge regionale n. 13/2014 di concedere un'anticipazione del contributo in misura pari al 40%, determina indubbi elementi di incertezza che mal si coniugano con le esigenze di sistema, fra

cui l'imprescindibile certezza delle risorse disponibili all'inizio dell'esercizio finanziario onde poter correttamente programmare l'attività dell'ente e garantire gli equilibri generali e di cassa.

Peraltro anche la stessa possibilità di autorizzare l'anticipazione - viene subordinata dall'ente concedente all'espresso impegno a restituire l'acconto erogato dalla Regione "ove eccedente lo squilibrio successivamente erogato" (cfr. avviso n. 8/2014 prot. n. 9837 del 24 giugno 2014 dell'Assessorato delle Autonomie locali richiamato nella richiesta di parere): il fatto stesso che, anziché procedersi tempestivamente alla determinazione in via amministrativa della ripartizione del fondo, sia stata emanata la disposizione che autorizza la concessione di un mero acconto appalesa le difficoltà dell'ente concedente di determinare con certezza la misura dei trasferimenti ed appare rispondere alla logica emergenziale di sopperire a tali ritardi e al conseguente esacerbarsi delle tensioni di cassa a carico degli enti che impiegano il suddetto personale.

In questo quadro, la mancata ripartizione del fondo da parte della Regione ad esercizio inoltrato non può diventare occasione per favorire comportamenti opportunistici da parte degli enti legittimati a ricevere il contributo medesimo, i quali, nel contesto critico prima descritto, debbono bensì attenersi a criteri prudenziali di stima dell'entrata e, più in generale, adottare i necessari accorgimenti in sede di programmazione e assestamento del bilancio e, prima ancora, di coerenti politiche del personale, con riferimento agli effettivi fabbisogni e alla sostenibilità finanziaria, onde evitare che si possano alimentare spese non sostenibili e generare significativi squilibri di parte corrente e disavanzi di gestione non rimediabili.

Conclusivamente, la risposta al terzo quesito è che il fondo in questione non può essere accertato senza il relativo decreto di assegnazione, mancando in tal caso "l'atto amministrativo specifico" che condiziona la prima fase di gestione dell'entrata, mentre l'iscrizione dell'entrata in bilancio, pur potendo prescindere dal decreto di assegnazione, deve essere ancorata a criteri prudenziali e a idonei parametri di riferimento: a tal fine si deve considerare, da un lato, che la norma legislativa, al contrario di quelle abrogate, non predetermina la misura dell'ammontare del contributo; dall'altro, che la stima dello squilibrio di bilancio derivante dal venir meno dei precedenti trasferimenti assume carattere propedeutico ed imprescindibile ma non può, comunque, di per sé giustificare l'iscrizione, per l'intero importo, della posta di entrata.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 28 ottobre 2014.

Il Relatore
(Gioacchino Alessandro)

Il Presidente f.f.
(Stefano Siragusa)

Depositato in Segreteria il 29 ottobre 2014

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)