



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Primo referendario
dott. Andrea Luberti	Primo referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 1 marzo 2016

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista la nota del giorno 19 febbraio 2016, pervenuta a questa Sezione in pari data, con la quale il Sindaco del Comune di Valgrehentino (LC) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

RITENUTO IN FATTO

1.- Il Sindaco del Comune di Valgreghentino (LC) – dopo aver premesso in fatto che l'ente ha intenzione di affidare il servizio di refezione scolastica, attualmente oggetto di specifico appalto in scadenza, attraverso una concessione di pubblico servizio e che ciò comporterebbe per l'amministrazione, la quale rimarrebbe in virtù dell'operazione obbligata a versare al concessionario la sola differenza fra incassi percepiti dai fruitori dei servizi e le spese sostenute, una cospicua riduzione delle spese correnti – ha posto alla Sezione un quesito relativo alla possibilità di "rettificare" il valore della spesa corrente in riferimento al rispetto dell'obbligo di riduzione dell'incidenza della spesa di personale sul complesso delle spese correnti stabilito dall'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006, "sterilizzando" in tal modo gli effetti, qualificati come "distorsivi", di riduzione della spesa determinati da detta operazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.- Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Valgreghentino all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

2.- Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; la deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

3.- Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

3.1.- Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

3.2.- Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei suoi profili sostanziali, la Sezione osserva che essa, per come formulata, può essere esaminata nel merito, in quanto pone un quesito che riguarda in generale l'interpretazione e l'applicazione di disposizioni finanziarie in materia di spesa di personale, rispetto a cui questa Corte ha costantemente affermato la propria competenza ex art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (v. per tutte le deliberazioni della Sezione delle Autonomie nn. 19, 26 e 28 del 2015; la deliberazione di questa Sezione n. 445/2015/PAR).

4.- Quanto al merito del quesito posto, in via preliminare si deve premettere che, come già rilevato nei precedenti di questa Corte, il comma 557 della legge n. 296 del 2006 prevede una forma di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, stabilendo che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno debbano assicurare la riduzione delle spese di personale – quantificate secondo le specifiche regole dettate dai commi 557 e 557-*bis* – con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Il successivo comma 557-*quater*, introdotto dal comma 5-*bis* dell'art. 3 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, stabilisce che "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”.

4.1.- La Corte costituzionale ha chiarito che tali previsioni dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006, nel testo all’epoca vigente, costituiscono principi generali di “coordinamento della finanza pubblica”, in quanto “pongono obiettivi di riequilibrio” con riferimento alla spesa per il personale, che, “per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale” (sentenze n. 169 del 2007, nn. 69 e 108 del 2011, n. 27 del 2014).

4.2.- La Sezione delle autonomie, con la propria deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG, ha al riguardo fissato il principio di diritto secondo cui “le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell’incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557-*quater* e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell’obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato”.

In motivazione, la Sezione delle autonomie ha, altresì, precisato che tale ultima previsione “impone agli enti di assicurare il contenimento delle suddette spese, con riferimento specifico alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale”, ed ha indicato “in modo esplicito, diversamente da quanto accaduto fino all’entrata in vigore del decreto n. 90 del 2014 (allorquando la definizione è avvenuta in via pretoria), la base di riferimento, rappresentata dal valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore delle citate disposizioni”: un riferimento temporale contestualmente qualificato come “non dinamico (a scorrimento) bensì fisso ed invariabilmente riferito al triennio 2011-2013, in ragione, come precisato nella delibera (...) n. 25 del 2014, della natura particolarmente stringente dei vincoli assunzionali e di spesa vigenti in quel periodo”. In particolare, in tale ultima deliberazione la Sezione delle Autonomie aveva evidenziato che “(a) seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-*quater*, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013,

prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali”, e che “(n)el delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un’annualità e l’altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall’ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell’ampliamento della base temporale di riferimento”.

5.- In definitiva, facendo applicazione dei principi ora ricordati, il singolo Ente si trova, dunque, dinnanzi ai seguenti limiti di portata cogente nella programmazione triennale dei fabbisogni di personale: a) obbligo di riduzione dell’incidenza percentuale delle spese di personale sul complesso delle spese correnti rispetto al parametro fisso costituito dal rapporto tra valore medio delle corrispondenti spese sostenute nel triennio 2011-2013; b) obbligo di contenere la spesa di personale rispetto al parametro fisso costituito dalla spesa media sostenuta nel suddetto triennio 2011-2013.

La concreta applicazione di tali principi, come peraltro testimoniato anche dalla richiesta di parere in esame, comporta degli effetti applicativi in chiave sistematica alquanto problematici, in considerazione del complessivo quadro dei vincoli di finanza pubblica vigenti *in subiecta materia*: il Comune di Valgrehentino, infatti, avendo effettuato un’operazione straordinaria che implica un contenimento rilevante della spesa corrente, ha posto un quesito relativo alla possibilità di “rettificare” il valore della spesa corrente nell’anno in riferimento al rispetto dell’obbligo di riduzione dell’incidenza della spesa di personale sul complesso delle spese correnti stabilito dall’art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006, “sterilizzando” in tal modo gli effetti, qualificati come “distorsivi”, di riduzione della spesa determinati da detta operazione.

5.1.- In primo luogo, si deve in effetti rilevare che il riconoscimento del valore cogente sia alla previsione di cui all’art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006 sia a quella del successivo comma 557-*quater* può determinare per gli enti più virtuosi, ovvero quelli che hanno *medio tempore* conseguito una riduzione della spesa corrente maggiormente significativa, un’evidente difficoltà nel rispetto del parametro previsto dal comma 557 lett. a), non potendo detti enti operare con analoga efficacia sulla riduzione della spesa per il personale, connotata, come noto, da una maggiore rigidità; in tali ipotesi, invero, il singolo ente locale, oltre a risultare in definitiva penalizzato nel caso abbia già posto in essere efficaci politiche di riduzione della spesa corrente, potrebbe addirittura essere indotto ad attuare politiche di spesa meno virtuose, cioè sostanzialmente di espansione della spesa corrente, con

l'unico fine di poter mantenere proporzionato nel tempo il rapporto fra spesa corrente e spesa di personale e, così facendo, poter procedere ad assunzioni di personale.

Si deve peraltro rilevare che questo effetto negativo può risultare permanente, in quanto, come visto, il parametro di riferimento, contenuto nel comma 557-*quater*, è stato ritenuto come fisso e non dinamico e, dunque, non suscettibile di successivo adeguamento in termini idonei a tenere conto della riduzione della spesa operata dopo il triennio 2011-2013.

Tali implicazioni sistematiche – unite alle difficoltà applicative che si possono verificare, come si vedrà meglio in prosieguo, nel confronto fra valori determinati in due contesti diversi – potrebbero indurre, ad avviso di questa Sezione, ad una rivalutazione dei margini di flessibilità stabiliti dalla lettera del comma 557, rivalutazione che tenga *in primis* conto degli elementi successivamente emersi rispetto al pronunciamento della Sezione delle Autonomie n. 27/SEZAUT/2015/QMIG (nella successiva deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG

tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili ove ci si trovi in presenza di evidenti lacune, imprecisioni tecniche e difetti di coordinamento delle norme”).

Ed in effetti il più volte richiamato comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 prevede al riguardo che “ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, (...) con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”; tale disposizione dunque ammette margini di flessibilità in relazione agli obiettivi di contenimento della spesa, i quali, laddove si fosse in presenza di andamenti anomali della spesa corrente, potrebbero comunque essere realizzati dall'ente alternativamente o tramite la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico-

amministrative o tramite azioni incidenti sulle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

Peraltro, un ulteriore elemento in tal senso – ovvero nel senso della possibilità per l'ente di realizzare l'obiettivo di contenimento della spesa per il personale anche in maniera diversa dalla progressiva riduzione del rapporto fra spesa corrente e spesa per il personale, parametrato ai dati del triennio 2011-2013 – è desumibile del resto dal medesimo art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014, che ha disposto l'abrogazione dell'art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, il quale prevedeva proprio che "è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale".

Alla luce dei principi ermeneutici indicati nella più recente deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, tra le possibili interpretazioni del comma 557, lett. a), apparirebbe dunque da privilegiare, secondo questa Sezione, quella che fa leva sul dato testuale della disposizione in esame ed, in particolare, sul seguente inciso: "gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, (...), con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento"; fra i tre menzionati ambiti di intervento si inserisce la previsione della lett. a), a cui si accompagnano la razionalizzazione delle strutture burocratiche, lett. b), e il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, lett. c) (peraltro un'analogia lettura è stata accolta anche dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nella circolare prot. n. 60145 del 2007, che ha evidenziato, sulla scorta dei lavori preparatori della legge, come con detta previsione, concretante una "disposizione di principio per gli enti locali", il legislatore abbia inteso, "in linea con la nuova impostazione e le nuove regole del patto di stabilità interno, operare sul versante del personale, prevedendo – in luogo della puntuale disciplina vincolistica precedentemente prevista, i cui obiettivi di economia sono confluiti nel patto di stabilità, concorrendo a determinarne i saldi finanziari – un obiettivo generale di contenimento delle relative spese").

Questa lettura, che la Sezione ritiene condivisibile e funzionale al superamento delle criticità operative sopra evidenziate, appare maggiormente conforme al dato letterale della disposizione e coerente con la *ratio* della stessa. Peraltro, tale interpretazione sembra trovare piena ed autorevole conferma anche nelle Linee guida e nel questionario relativo al Rendiconto 2014, approvati dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/2015/SEZAUT/INPR del 31 marzo 2015, ove non vi è alcun riferimento ad

un obbligo di riduzione del rapporto fra spese di personale e spese correnti, ma solo a quello di riduzione della spesa storica. Tale elemento ha una specifica autonoma valenza interpretativa, atteso che i questionari esprimono indirizzi interpretativi idonei ad orientare le modalità di gestione del bilancio da parte degli enti locali (v. Sezioni riunite, deliberazione n. 16/CONTR/2011).

5.2.- In secondo luogo, in via subordinata, come s'è in precedenza anticipato, problemi pone anche lo specifico profilo della corretta determinazione del denominatore del rapporto rilevante ex art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006, sia al fine di tenere adeguatamente conto di eventuali fattori successivi ed esogeni, che potrebbero portare ad un'alterazione delle situazioni da comparare, sia al fine di eliminare i possibili effetti distorsivi relativi al confronto tra un parametro relativo a voci di spesa contabilizzate sulla base del pregresso sistema contabile e un valore determinato sulla base delle nuove regole contabili.

In effetti, il quesito posto dal Comune di Valgreghentino deriva proprio da un'operazione straordinaria di contenimento della spesa corrente (concessione di pubblico servizio prima gestito direttamente dall'ente tramite appalto) che, in considerazione della rigidità della spesa di personale, determinerebbe apparentemente nell'anno un aumento della spesa di personale sulla spesa corrente, rispetto al rapporto verificatosi nel triennio di riferimento.

5.2.1.- Al riguardo, appare preliminarmente necessario richiamare quanto osservato dalla stessa Sezione delle Autonomie di questa Corte, che già con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2013/QMIG ha avuto modo di rilevare che l'introduzione del nuovo sistema contabile inevitabilmente comunque uno scalino" – in prospettiva da superare negli anni successivi – "nel raffronto tra esercizi nei quali si sono utilizzati criteri non omogenei" e che " , ma tutti gli andamenti". Da tale osservazione consegue inevitabilmente che, ove dall'introduzione di nuove regole di imputazione contabile derivino riflessi sul piano dell'applicazione delle norme di coordinamento di finanza pubblica che assegnano rilievo all'andamento nel tempo di determinate risultanze degli aggregati di bilancio, occorre necessariamente individuare rimedi opportuni per ristabilire la coerenza nella serie storica dei dati considerati, i quali, per essere effettivamente confrontabili, devono essere ricostruiti sulla base di criteri omogenei.

Facendo applicazione di tali principi, la Sezione regionale di controllo per la Liguria (deliberazione n. 80/2015/PAR), in una fattispecie analoga, ha di recente rilevato che, ai fini della disciplina che impone l'obbligo di riduzione dell'incidenza delle spese di personale sul complesso delle spese correnti (art.

1, comma 557, lett. a, della legge n. 296 del 2006), debbano essere sterilizzati gli effetti conseguenti al mutato criterio di contabilizzazione della quota dell'imposta municipale propria di spettanza del comune versata nei vari anni all'entrata del bilancio dello Stato per alimentare il fondo di solidarietà comunale (art. 1, commi 380 e 380-ter, della legge n. 228 del 2012) – voce computata nel bilancio relativo all'esercizio 2013 tra le spese correnti, ma non nel bilancio dell'esercizio 2014, in virtù dell'intervenuto art. 6 del decreto-legge n. 16 del 2014 – scomputando dal totale della spesa corrente del 2013 la quota dell'imposta municipale propria riversata al bilancio dello Stato per alimentare il suddetto f ; ciò in quanto: a) "il rapporto tra le spese di personale e un totale di spese correnti di ammontare inferiore, in quanto non comprendente la quota in argomento, subisce, *ceteris paribus* condizioni di gestione, un innalzamento non conforme al dettato legislative"; b) "(t)ale correttivo è idoneo a neutralizzare, ai fini della verifica dell'andamento del rapporto fra i due aggregati di spesa considerati dalla norma in questione, le conseguenze distorsive derivanti dall'applicazione di diversi criteri di contabilizzazione per il medesimo fatto gestionale ugualmente verificatosi in entrambe le annualità prese a riferimento e consente quindi di valutare il rispetto dell'obbligo normativo previa riconduzione ad omogeneità dei dati relativi alle grandezze da comparare".

Tale principio di diritto appare condivisibile e potrebbe rivelarsi idoneo ad offrire, se applicato a fattispecie analoghe, un primo correttivo alle criticità applicative prima indicate, come la fattispecie concreta oggetto del parere dimostra: infatti – "rettificando" virtualmente il valore della spesa corrente in riferimento al rispetto dell'obbligo di riduzione dell'incidenza della spesa di personale sul complesso delle spese correnti stabilito dall'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006, in modo tale da "sterilizzare" gli effetti di riduzione della spesa determinati da un'operazione di contenimento della spesa di tipo straordinario – si potrebbe ricostituire *ex post* una serie storica a valori comparabili ed omogenei e si eliminerebbe così l'effetto indiretto, sicuramente non voluto, di indurre manovre atte a mantenere artificiosamente alta la spesa corrente onde rispettare l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale sul complesso delle spese correnti rispetto al parametro fisso costituito dal rapporto tra valore medio delle corrispondenti spese sostenute nel triennio 2011-2013, laddove successivamente al triennio l'ente abbia intrapreso un'efficace azione di contenimento della spesa.

In altre parole, appaiono ammissibili operazioni di riquantificazione della spesa corrente atte a garantire *ex post* la comparabilità dei dati della serie storica, operando in tal modo correttivi idonei a neutralizzare, ai fini della verifica dell'andamento del rapporto fra i due aggregati di spesa considerati dalla norma in questione, le conseguenze distorsive derivanti da operazioni straordinarie di contenimento della spesa, *medio tempore* effettuate, o dall'applicazione di diversi criteri di contabilizzazione per il medesimo fatto gestionale ugualmente verificatosi in diverse annualità prese a riferimento ed a ricondurre ad omogeneità, così facendo, i dati relativi alle grandezze da comparare.

5.2.2.- Quest'ultimo ordine di idee rende necessario tuttavia, in via gradata, un ulteriore intervento interpretativo della Sezione delle Autonomie in relazione all'individuazione dei criteri discretivi di quelle ipotesi "eccezionali" che giustificano il processo di omogeneizzazione dei dati prima analizzato.

In particolare, tale opzione ermeneutica, pur consentendo di superare, come detto, alcune delle criticità sopra evocate, dovrebbe però essere limitata, a parere di questa Sezione, solo a quelle evenienze in cui l'incomparabilità dei dati della serie storica derivi effettivamente dalla variazione dei criteri d'imputazione della spesa o da altri eventi comunque eccezionali – dunque al di fuori dell'ambito della mera scelta amministrativa ordinaria dell'ente – che, trascritti in termini contabili nell'anno di competenza, potrebbero alterare, in virtù della propria straordinarietà, la corretta rappresentazione del processo pluriennale di contenimento della spesa medesima. Di conseguenza, tale principio non sembra poter essere evocato a fronte di pur meritorie scelte ordinarie dell'ente che strutturalmente comprimano la spesa corrente, dato che, in tali ipotesi, parrebbe vertersi al di fuori di quelle evenienze eccezionali che impongono l'omogeneizzazione dei dati contabili *ex post*.

5.2.3.- In favore dell'individuazione di chiari criteri che consentano la piena ed omogenea comparabilità dei dati della serie storica appare, del resto, militare un'ulteriore considerazione, desumibile dalla stessa giurisprudenza della Sezione delle Autonomie: essa, in più più pronunce (v. ancora le nn. 27/SEZAUT/2015/QMIG, 25/SEZAUT/2014/QMIG e 16/SEZAUT/2013/QMIG), ha, infatti, sottolineato l'esigenza di "depurare" i dati contabili della serie storica dalle eventuali oscillazioni di spesa, esistenti fra un'annualità e l'altra, causate da contingenze del tutto estrinseche o da fattori non controllabili dall'ente, come ad esempio dall'applicazione di sistemi contabili diversi (rispetto a tale evenienza, la Sezione delle autonomie aveva peraltro auspicato, non solo l'adozione di soluzioni idonee "a rendere non problematico

il cambiamento”, ma anche “l’emanazione di una disciplina specifica di raccordo che individui i criteri per il passaggio al nuovo sistema”).

E, ad un meccanismo di “rettifica contabile” analogo, si deve poter ricorrere in tutte le ipotesi caratterizzate da un andamento anomalo – determinato da evenienze eccezionali per la vita di un comune – della spesa corrente nei diversi anni, andamento che incide in definitiva sulla stessa comparabilità dei dati di spesa.

6.- In considerazione dei problemi applicativi venutisi a creare, prima descritti, e degli effetti che essi sono suscettibili di determinare sulla complessiva azione di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, questa Sezione ritiene di sottoporre le specifiche questioni, prima formulate in via gradata, all’esame del Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza ed, in particolare, affinché possa considerare la possibilità di deferire le questioni, ove ciò sia ritenuto opportuno, alle Sezioni riunite, per una pronuncia di orientamento generale, ai sensi dell’art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, qualora riconosca la sussistenza di un caso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ovvero affinché possa considerare la possibilità di rimettere le stesse questioni, nuovamente, alla Sezione delle Autonomie per un pronunciamento nomofilattico ai sensi dell’art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia, ritenute le questioni interpretative – inerenti ai margini di flessibilità contenuti nell’art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006 in materia di contenimento della spesa per il personale ed alle modalità di computo, con la necessaria omogeneità, dell’aggregato della spesa corrente per la definizione del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente, secondo quanto in precedenza indicato – di eccezionale rilevanza in quanto suscettibili di incidere sulle modalità di contenimento della spesa pubblica ad opera degli enti locali:

- *sospende* nel merito la pronuncia in relazione agli espressi quesiti interpretativi prima indicati, formulati in via gradata;
- *rimette gli atti al Presidente della Corte dei conti* per le valutazioni di competenza ai sensi dell’art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012,

n. 213, e dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, qualora riconosca la sussistenza di un caso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Il Relatore
(Dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente
(Dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
22 marzo 2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)