



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 18 maggio 2016 composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario, relatore

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 della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

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 ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione

n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Galzignano Terme (PD) datata 4 febbraio 2016 prot. n. 1078, acquisita al prot. Cdc n. acquisita al prot. C.d.c. n. 0001361 del 04.02.2016;

VISTA la deliberazione n. 246/2016/QMIG del 3 marzo 2016 con cui la Sezione Regionale di controllo per il Veneto ha sospeso l'esame del quesito e ha chiesto il deferimento alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, della questione di massima in ordine alle problematiche interpretative sottese alla richiesta di parere;

VISTA la deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG della Sezione delle Autonomie;

VISTA l'ordinanza n. 23/2016 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITI il magistrato relatore, dott.ssa Daniela Alberghini;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Galzignano Terme (PD), con la suindicata nota ha formulato, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la seguente richiesta di parere *<La sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione nr. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 18/09/2015 ha stabilito che deve essere garantita la riduzione dell'incidenza della spesa di*

personale sulla spesa corrente rispetto al rapporto medio conseguito nel triennio 2011-2013 nel rispetto della lettera a) art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006 nr. 296.

Alla luce di questo obbligo si chiede se per calcolare la spesa corrente nel triennio di riferimento (2011-2013) si possa ricorrere ad una rilevazione extra-contabile per estrapolare quelle spese non più presenti negli anni successivi a seguito di diversa scelta gestionale (es. esternalizzazione servizio rifiuti con corrispettivo) o per diversa metodologia di contabilizzazione dei movimenti di bilancio (determinazione dell'IMU al lordo con previsione in spesa del trasferimento allo Stato per alimentazione del fondo di solidarietà esclusivamente per l'esercizio 2013)>.

Valutata l'ammissibilità del quesito nell'adunanza del giorno 3 marzo 2016, con deliberazione n. 246/2016/QMIG, la Sezione Regionale di controllo per il Veneto ha sospeso l'esame del quesito e ha chiesto il deferimento alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, della questione di massima in ordine alle problematiche interpretative sottese alla richiesta di parere.

In particolare, la Sezione, ha premesso che "in relazione alla verifica del rispetto della norma vincolistica sulla spesa di personale è stato lo stesso legislatore che, ai fini dell'attuazione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ne ha stabilito il parametro di riferimento", individuandolo "in modo esplicito,

diversamente da quanto avveniva in precedenza (nel)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”*).

La Sezione, inoltre, ha ricordato che *“In merito alla corretta interpretazione dell’art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a seguito dell’introduzione del comma 557 quater, si è pronunciata la Sezione delle Autonomie di questa Corte dei conti, dapprima con deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG e, successivamente, con deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015”* in cui da un lato, stante il chiaro tenore letterale della norma, è stato ritenuto che la novella legislativa ha determinato *<un riferimento temporale non dinamico (a scorrimento) bensì fisso ed invariabilmente riferito al triennio 2011-2013, in ragione, come precisato nella delibera di questa Sezione n. 25 del 2014, della natura particolarmente stringente dei*

vincoli assunzionali e di spesa vigenti in quel periodo> (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/2015/QMIG) e, dall'altro, si è osservato come le disposizioni in esame siano state ulteriormente modificate dal comma 424 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) <*di tal che nel computo del limite di spesa di cui al comma 557 – fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria del bilancio dell'ente - non devono essere prese in considerazione le spese sostenute per il personale ricollocato delle province (cfr. deliberazione n.19/SEZAUT/2015/QMIG)*> e come costantemente il Giudice delle leggi abbia affermato che le disposizioni in materia di contenimento della spesa per il personale *"assurgono a principi fondamentali della legislazione statale"* (cfr. Corte Cost., sentenza n. 69/2011) e *"costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica"* (cfr. Corte Cost., sentenza n. 108 del 2011; n. 148/2012; n. 27/2014).

Nel contempo la Sezione delle Autonomie, con la richiamata deliberazione, ha stabilito l'immediata cogenza delle 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, alla stregua del parametro fissato dal comma 557 *quater*."

La Sezione ha, tuttavia, osservato che le questioni sottoposte alla propria attenzione concernono *"l'individuazione delle specifiche modalità applicative ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale media della spesa"*

di personale rispetto al complesso delle spese correnti nel triennio 2011-2013, assunta a parametro di riferimento per la verifica nel 2014 della riduzione richiesta dall'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006.", con problematiche –per la cui completa disamina si rinvia alla succitata delibera n. 246/2016/QMIG- in ordine alle quali erano possibili "opzioni ermeneutiche non omogenee, a causa delle quali potrebbero profilarsi contrasti interpretativi tra Sezioni" ha formulato la seguente questione di massima:

"1) se, in relazione all'individuazione delle specifiche modalità applicative ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale media della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti nel triennio 2011-2013, assunta a parametro di riferimento per la verifica nel 2014 della riduzione richiesta dall'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006, attesa l'immediata cogenza del disposto normativo, si debba ricondurre ad omogeneità i dati relativi della serie storica da comparare attraverso la "sterilizzazione" degli effetti derivanti da eventi comunque eccezionali e se, quindi, sia possibile estrapolare dal calcolo della spesa corrente del triennio di riferimento quelle spese che, seppur sostenute negli esercizi 2011-2013, non risultino più presenti negli esercizi successivi in conseguenza del mutato criterio di contabilizzazione dei movimenti di bilancio o di eventi straordinari, imprevisi ed imprevedibili, comunque sottratti ad una scelta amministrativa dell'ente;

2) se, alla luce dei nuovi criteri della contabilità armonizzata che potrebbe rendere la confrontabilità tra i dati dei diversi esercizi non

lineare, sia possibile considerare il riferimento contenuto nel comma 557-quater in senso dinamico e non statico consentendo, con il decorso del tempo, un progressivo adeguamento del parametro di riferimento>.

La questione è stata esaminata dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, alla luce della quale, ora, viene esaminata la richiesta del Comune di Galzignano Terme (PD).

DIRITTO

La richiesta di parere è formulata dal Comune di Galzignano Terme (PD) ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La verifica dei presupposti di ammissibilità, soggettivo ed oggettivi, è già stata oggetto della deliberazione n. 246/2016/QMIG, alla quale pertanto si rinvia.

MERITO

Venendo all'esame del merito del quesito, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, ha affermato il seguente principio di diritto, cui la Sezione è tenuta a conformarsi: *"Con riferimento al parametro dell'art. 1, comma 557, lett. a), l. n. 296/2006, non è possibile, in mancanza di norme espresse, depurare il denominatore del rapporto spesa di personale/spesa corrente dalle spese di natura eccezionale o, comunque, non ricorrenti che siano dovute a scelte discrezionali degli enti".*

A tale conclusione la Sezione delle Autonomie perviene osservando che "il problema si pone, evidentemente, in mancanza di norme espresse che consentano di operare sul denominatore del rapporto neutralizzando

talune voci di spesa. Si fa riferimento, in particolare, alle prospettate ipotesi di riduzione della spesa corrente in misura maggiore alla contrazione della spesa di personale (Veneto: esternalizzazione del servizio rifiuti; Lombardia, n. 82/2016/QMIG: affidamento all'esterno del servizio idrico prima gestito in economia, Lombardia, n. 97/2016/QMIG: affidamento a terzi di una farmacia comunale; Lombardia, n. 101/2016/QMIG: affidamento del servizio di refezione scolastica).

La stessa Sezione Veneto, con la delibera di remissione n. 246/2016/QMIG, ha rilevato che «non vi sono spazi per operazioni di "sterilizzazione" non previste dalla legge» in caso di scelte discrezionali dell'ente. In tal senso argomenta anche la Sezione Lombardia (deliberazione n. 97/2016/QMIG)".

Prosegue, poi, la Sezione delle Autonomie rammentando che "proprio in materia di spesa del personale, il legislatore è intervenuto con espresse deroghe per escludere dal calcolo del tetto di spesa dell'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, alcune fattispecie, come avvenuto con l'art. 1, comma 424, della l. 23 dicembre 2014 n. 190, per la ricollocazione del personale delle Province o per modificare il parametro di riferimento come avvenuto con l'art. 11, comma 4-ter, del d.l. n. 90/2014 che, per i comuni colpiti dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012, applica, a decorrere dall'anno 2014 e per tutto il periodo dello stato di emergenza, come parametro per i vincoli alla spesa di personale di cui al comma 557 il riferimento alla spesa di personale dell'anno 2011."

Dunque, secondo la Sezione delle Autonomie, "al di là

dell'interpretazione meramente letterale, giova considerare che la spesa di personale è da considerare quale *species* rispetto al *genus* "spesa corrente" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG) e che le possibili distorsioni determinate dalla presenza di voci di spesa di natura eccezionale e non ripetibile non consentono di superare il disposto dell'art. 6-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 (già art. 30, comma 3, l. n. 244/2007).".

La Sezione delle Autonomie, poi, ha ribadito che "nell'ambito di una necessaria interpretazione letterale della normativa, deve effettivamente tenersi conto dell'inciso dell'art. 1, comma 557, inerente all'obbligo, per Enti locali e Regioni, di assicurare la riduzione delle spese di personale, con azioni, da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, a diversi ambiti di intervento, tra cui quello della 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. Pertanto, tenendo conto dell'interpretazione letterale della normativa su cui le stesse Sezioni remittenti pongono correttamente l'accento, appare evidente che le azioni per garantire il contenimento della spesa del personale rientrano nell'autonoma discrezionalità degli enti territoriali che dovranno attuarle valutando tutte le componenti rientranti nella voce "costo del personale".", e ancora: "sulle "nuove" norme poste dall'art. 1, comma 557, si è poi espressa la Corte costituzionale che ha chiarito come i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento

dell'aggregato "spesa di personale" costituiscano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ed il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa del personale debba essere perseguito con azioni da modulare nell'ambito dell'autonomia di ciascun ente, che è facoltizzato a comprimere le voci di spesa ritenute più opportune (Corte cost., sentenze n. 108/2011 e n. 27/2014). Il Giudice delle Leggi, inoltre, con sentenza n. 218/2015, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionali afferenti l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, ha affermato che "fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed Enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale" e che tali disposizioni *"perseguono l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale"* (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007). *Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia «rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale»* (sentenza n. 169 del 2007), *cosicché, sempre che siano rispettate le predette condizioni, esso legittima l'intervento limitativo del legislatore statale*". Anche le Sezioni riunite di questa Corte, con la deliberazione n. 27/CONTR/11, hanno evidenziato che, con la disciplina posta dal comma 557 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, sono indicate le misure organizzative, da modulare nell'ambito

dell'autonomia degli enti, atte ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di contenimento; esse devono rivolgersi prioritariamente alla riduzione dell'incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese correnti, al contenimento della spesa per il lavoro flessibile ed ad altre misure indicate dalla norma.”.

Dunque, “deve ritenersi che secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permante, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-*quater*.”.

La Sezione delle autonomie ha, quindi enunciato un ulteriore principio di diritto, che questa Sezione ritiene necessario richiamare: “*Secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permante, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-*quater*, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013.*”.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Galzignano Terme (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 18 maggio 2016.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Dott.ssa Daniela Alberghini

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 11 gennaio 2017.

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese