



Corte dei

Conti

Sezione delle Autonomie

N. 16/SEZAUT/2013/QMIG

Adunanza del 5 luglio 2013

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Giuseppe Salvatore LAROSA, Nicola MASTROPASQUA, Mario FALCUCCI, Claudio IAFOLLA, Ciro VALENTINO, Enrica LATERZA, Roberto TABBITA
Supplenti	Consiglieri Rosario SCALIA, Giovanni MOCCI, Luisa D'EVOLI, Andrea LIBERATI, Alessandro PALLAORO, Gianfranco POSTAL Primi Referendari Francesco ALBO, Chiara VETRO, Benedetta COSSU Referendari Donato LUCIANO, Luigi DI MARCO, Beatrice MENICONI
Consiglieri	Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei

conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 17 co. 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 che assegna alla Sezione delle autonomie la funzione di emanare delibere di orientamento per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza;

VISTA la richiesta proveniente dal Comune di Biella del 31 gennaio n. 6354, recante un quesito in materia di spese per il personale;

VISTA la deliberazione n. 241/2013/SRCPIE/QMIG del 24 aprile 2013 con la quale la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha richiesto al Presidente della Corte dei conti di valutare la eventualità di rimettere la questione alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la nota n. 7057 del 2 luglio 2013, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per il 5 luglio 2013 con iscritta, al punto 3 dell'ordine del giorno, la questione di massima proposta dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte in materia di spese di personale;

UDITO il relatore Consigliere Francesco Petronio nell'adunanza del 5 luglio 2013

PREMESSO

1. Il comune di Biella, con nota n. 6354 in data 31 gennaio 2013, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie (nota n. 3909/2013), ha chiesto il parere della competente Sezione regionale di controllo circa la possibilità che, per gli enti che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili prevista dall'art. 36 del d.lvo 118/2011, la verifica dei limiti di spesa del personale nell'anno 2013 possa essere effettuata facendo riferimento all'esercizio 2011, piuttosto che al 2012.

La questione riguarda l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata in corso di sperimentazione e particolarmente delle conseguenze che ne discendono nei confronti dell'applicazione dei limiti imposti dalla normativa sulle spese di personale (rispetto del tetto di spesa dell'anno precedente e della percentuale di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti).

Al riguardo, nella richiesta viene evidenziato come impiegando il suddetto criterio di imputazione gli impegni devono essere rilevati contabilmente nell'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. In materia di personale rileva in particolare che gli assegni

relativi al trattamento accessorio generalmente vengono corrisposti nell'anno successivo a quello nel quale se ne sono verificati i presupposti. Conseguentemente, le indennità accessorie del personale relative al mese di dicembre sono impegnate con imputazione all'anno in cui tali spese sono erogate.

Nella richiesta viene evidenziato che la Ragioneria Generale dello Stato con nota n. 77981 del 3 ottobre 2012 ha ritenuto che, solo per gli Enti in sperimentazione, nell'anno 2013 la verifica dei limiti di spesa del personale possa essere effettuata facendo riferimento all'esercizio 2011, piuttosto che al 2012.

Il comune, condividendo quanto affermato dalla Ragioneria Generale, ha pertanto richiesto alla competente Sezione regionale di controllo di esprimersi sulle modalità da seguire per la verifica del rispetto dei limiti posti alla spesa di personale, senza tuttavia specificare a quale dei diversi limiti intendesse fare riferimento.

2. La Sezione per il Piemonte aderendo alla richiesta del comune di Biella, ha formulato un quesito in ordine agli effetti provocati dall'applicazione del criterio di competenza potenziata da parte degli enti in sperimentazione nei confronti dell'applicazione delle norme che stabiliscono a vario titolo limitazioni alla spesa di personale e ha rimesso gli atti al Presidente della Corte ex art.6, c.4 del D.L. 174/2012, per la risoluzione della questione di massima.

La questione oggetto del quesito concerne l'individuazione di specifiche modalità che gli enti che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili prevista dall'art 36 del d.lvo. 118/2011, devono utilizzare per effettuare la verifica dei limiti di spesa del personale nell'anno 2013.

Anche la Sezione fa riferimento al parere espresso su un caso analogo dalla Ragioneria Generale dello Stato (cfr. nota n. 77981 del 3 ottobre 2012) nel quale si mette in evidenza che nel corso del primo esercizio di adozione del principio della competenza finanziaria potenziata, il passaggio ad un differente metodo di calcolo comporta che gli enti che in precedenza impegnavano il trattamento accessorio del personale sulla base della competenza economica non hanno imputato all'esercizio 2012 gli impegni riguardanti le indennità accessorie erogate al personale nel corso del 2012, già impegnate nel 2011, e non potranno imputare all'esercizio 2012 gli impegni riguardanti le indennità accessorie che saranno erogate nel 2013, in quanto tenuti al rispetto del principio in sperimentazione.

A seguito del passaggio al principio della competenza finanziaria potenziata l'importo complessivo degli impegni del 2012 riguardanti il trattamento accessorio del personale non comprenderà le quote erogate nel successivo esercizio e quindi potrebbe non

rappresentare un riferimento esatto per il calcolo dei limiti delle spese di personale dell'anno successivo.

La soluzione proposta è quella di modificare il riferimento temporale per l'applicazione del limite, solo per gli enti in sperimentazione che ne hanno la necessità nel 2013; per tale esercizio la verifica dei limiti del personale potrebbe essere effettuata facendo riferimento all'esercizio 2011, piuttosto che al 2012.

La Sezione, pur condividendo la soluzione prospettata dalla Ragioneria Generale dello Stato con la nota sopra citata, ha osservato che la questione assume rilevanza generale, in quanto partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili enti appartenenti a diverse regioni. Rileva, inoltre, che la soluzione del quesito può avere riflessi nella formulazione delle linee guida e dei questionari per gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali, per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166-168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che la Sezione autonomie deve predisporre relativamente al bilancio di previsione 2013.

Pertanto, ritiene opportuno che la soluzione del quesito venga sottoposto all'esame della Sezione Autonomie, ai sensi dell'art. 6 comma 4 del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, che affida alla Sezione delle autonomie la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza con delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. La Sezione rileva, inoltre, che nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

CONSIDERATO

3. Va premesso che, in base all'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, l'introduzione del nuovo sistema di contabilità presso gli enti locali è stata preceduta da un periodo di sperimentazione che dovrebbe contribuire a limitare gli aspetti critici che potrebbero emergere con un repentino passaggio al nuovo sistema. L'entrata in vigore per il complesso degli enti locali è prevista dal 1° gennaio 2014. In particolare gli enti che partecipano alla sperimentazione hanno adottato i nuovi schemi di bilancio in via di esperimento, continuando a redigere il vecchio modello che sino al 2014 continua a costituire il rendiconto ufficiale. E' da aggiungere al riguardo che la riforma della contabilità comporterà anche la revisione di alcuni fondamentali criteri di imputazione ed in

particolare l'introduzione di un principio di competenza finanziaria potenziata che diverge dal vigente criterio di competenza. La disciplina degli impegni contenuta nell'art. 183 del Tuel ne risulta sostanzialmente modificata in quanto è previsto che gli impegni si debbano imputare contabilmente all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile.

Nel regime attuale l'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio. Invece, in prospettiva, per procedere all'impegno non sarà sufficiente la realizzazione del vincolo giuridico, ma si potranno considerare impegnate solo le somme esigibili nel corso dell'esercizio.

E' comunque necessario verificare la correttezza delle imputazioni effettuate nei precedenti esercizi, in quanto il problema all'esame potrebbe insorgere perché in passato le indennità accessorie sono state contabilizzate in modo non esatto. Le indennità accessorie fruite per la valutazione dell'attività svolta a differenza della parte tabellare dello stipendio, possono essere determinate solo al momento della liquidazione, prima di tale fase non può ritenersi, neppure nel sistema previgente, possibile procedere all'impegno.

Il nuovo criterio di imputazione è rivolto a rendere maggiormente rappresentativa l'esposizione in bilancio della gestione della spesa, specie con riferimento a quella in conto capitale che ha prodotto nel tempo l'accumulazione di una mole ingente di residui passivi. E' evidente che il passaggio al nuovo criterio comporterà effetti nella rappresentazione in bilancio della gestione della spesa che investono una serie di aspetti significativi che travalicano la verifica del rispetto dei limiti sulla spesa di personale.

In sostanza la gestione della competenza dovrebbe risultare maggiormente coordinata con quella di cassa, spostandosi in avanti il momento della rilevazione in bilancio della fase degli impegni, con una serie di implicazioni che investono in particolare la gestione dei residui. E' evidente che una situazione di tal genere che attualmente è confinata ai soli enti in sperimentazione, che comunque costituiscono un insieme non irrilevante, in prospettiva investirà l'universo degli enti. Nel passaggio ai nuovi criteri di imputazione si verificherà inevitabilmente il turbamento delle serie storiche con effetti di vario genere ed in particolare nei confronti dell'applicazione delle norme che assegnano valore agli andamenti nel tempo, non ultime le regole del patto di stabilità interno.

La risoluzione della questione con riferimento alle obbligazioni giuridiche riguardanti il trattamento accessorio erogato al personale (indennità di turno, di reperibilità,

di rischio, ecc.) costituisce un'angolazione angusta per l'osservazione di una problematica ben più estesa.

Peraltro si rileva anche opportuno individuare le norme in tema di limiti alla spesa di personale rilevanti per la definizione del quesito prospettato. Si ritiene che debba essere considerato certamente rilevante il limite riguardante l'andamento nel tempo delle voci di spesa di personale come individuate dalla legge finanziaria per il 2007, in particolare art.1, c. 557, L. 27.12.2006 n.296 (e co. 562 per i comuni inferiori a 5.000 abitanti) e sue successive modificazioni, mentre appare meno evidente la rilevanza della questione nei confronti del limite costituito dal rapporto tra la spesa di personale e quella corrente, in quanto la rilevazione avviene considerando i due aggregati nello stesso esercizio.

4. La delibera delle Sezioni Riunite n.27 del 12 maggio 2011 ha affrontato la questione della specificità dei due limiti e delle modalità per la loro applicazione, tracciando linee applicative che individuano tra l'altro i diversi aggregati di spesa di personale, che risultano rilevanti in relazione ai limiti suddetti.

La modifica del criterio di imputazione comporta sicuramente effetti per quanto concerne la questione del limite alla spesa di personale considerato nella comparazione tra i livelli raggiunti in diversi esercizi; si tratta di effetti che potrebbero rendere non significativo il raffronto, in quanto vengono in evidenza due insiemi che si sono formati con criteri diversi.

Pertanto, se l'impegno per le indennità corrisposte nell'anno successivo viene registrato ed imputato contabilmente nell'esercizio in cui la prestazione è erogata, non appare dubbio che ciò può comportare aspetti critici nell'applicazione del limite alla spesa di personale introdotto dall'art. 1 commi 557 e 562 della legge finanziaria per il 2007 e che si ponga la necessità di individuare possibili rimedi. Le soluzioni da ricercare per ripristinare la coerenza della serie storica devono essere individuate secondo modalità riconducibili ad un ammissibile spazio interpretativo della norma, senza introdurre elementi innovativi.

In primo luogo, è rilevante stabilire il momento nel quale si perfezionano le obbligazioni inerenti il trattamento accessorio. Al riguardo è necessario operare una distinzione tra i trattamenti accessori, tenendo conto delle ragioni della loro erogazione. Per quelli che concernono una indennità di posizione, l'obbligazione giuridica dovrebbe avere la medesima scadenza dello stipendio.

I trattamenti attinenti ad una indennità diversa (ad esempio a quella di risultato), si determinano in un momento successivo in quanto è necessario attendere la fase contabile

della liquidazione (nel caso dell'esempio la verifica del raggiungimento degli obiettivi a seguito del parere del nucleo di valutazione o OIV).

Solo per questi ultimi la questione potrebbe risultare rilevante.

La sperimentazione e, quindi, l'entrata in vigore per tutti gli enti nel 2014 dei nuovi criteri comporterà comunque uno scalino nel raffronto tra esercizi nei quali si sono utilizzati criteri non omogenei; tale questione riguarderà non solo la spesa di personale, ma tutti gli andamenti. Negli anni successivi tale scalino dovrebbe venir meno, andando a regime i nuovi criteri.

La soluzione proposta e cioè quella di spostare il confronto al penultimo esercizio, piuttosto che a quello immediatamente precedente, potrebbe risolvere efficacemente il caso concreto all'esame, ma risultare non idonea a dare al quesito una soluzione che possa risultare di generale applicabilità. Infatti nell'esercizio 2011 vigevano, come in quello successivo, i precedenti criteri di imputazione e facendovi riferimento non è detto che possa sempre essere ristabilita la continuità della serie storica. L'andamento della spesa di personale risponde ad una serie di fattori connessi principalmente alla programmazione dell'ente e all'applicazione dei limiti imposti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica, dalla combinazione di questi fattori si determina la dinamica della spesa. Non pare possibile ipotizzare in via generale quali effetti possa generare il confronto con il 2011 piuttosto che con il 2012 in quanto in ciascun ente possono verificarsi dinamiche di spesa differenti e specifiche, tali da non rendere di generale estensione l'ipotesi che si possa spostare il confronto ad un anno precedente; in tal modo l'applicazione del limite verrebbe affidata ad un criterio che non è detto risulti costantemente attendibile, come nel caso in esame.

Per questa ragione non sembra che il riferimento al 2011 possa essere considerato un sistema di generale applicabilità per effettuare il confronto con la spesa di personale 2013; l'indice che ne deriverebbe potrebbe risultare non sempre affidabile, risentendo di andamenti congiunturali.

5. La questione necessita comunque di essere risolta in modo adeguato per evitare che gli enti che volontariamente si sono sottoposti alla sperimentazione possano subire conseguenze sfavorevoli in materia di assunzioni, travalicando il limite imposto alla spesa di personale a causa del maggior carico di impegni registrati nel 2013.

Per questa e molte altre questioni che inevitabilmente scaturiranno dal passaggio al nuovo sistema e che potranno essere intercettate anticipatamente con riferimento agli enti in sperimentazione dovrebbe essere ricercata una soluzione idonea a rendere non problematico

il cambiamento. In particolare considerando i diversi limiti imposti dalla disciplina statale di coordinamento finanziario potrebbe rilevarsi opportuna l'emanazione di una disciplina specifica di raccordo che individui i criteri per il passaggio al nuovo sistema.

Per fornire una soluzione astraendo dal caso concreto in esame, senza introdurre nell'interpretazione delle norme per l'applicazione del limite elementi che si riferiscono al contesto all'esame, potrebbe risultare una via sostenibile quella di far redigere agli enti in sperimentazione, che ne hanno interesse al fine dell'applicazione del limite, un documento contabile di riclassificazione degli importi iscritti in bilancio per spese di trattamento accessorio al personale sulla base del precedente criterio.

Tale documento che dovrebbe avere il limitato scopo di consentire il raffronto, senza sovrapporsi alle risultanze ufficiali del bilancio redatto secondo i nuovi criteri, dovrebbe risultare con questo conciliabile.

Altre questioni che dovessero insorgere per l'applicazione dei limiti per la spesa di personale relativamente agli enti in sperimentazione potrebbero essere risolte applicando le modalità sopra descritte.

A regime, a decorrere dal 2014 per gli enti in sperimentazione, il raffronto potrà avvenire tenendo conto delle risultanze di bilancio costruite sulla base di criteri omogenei.

P. Q. M.

La pronuncia di orientamento generale della Sezione delle autonomie sulla questione rimessa dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 241/2013/SRCPIE/QMIG del 24 aprile 2013, relativamente ai criteri da adottare per la verifica dei limiti alla spesa di personale da parte degli enti in sperimentazione, è nei termini specificati in motivazione. A tali indirizzi di orientamento le Sezioni regionali di controllo si conformano.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, alle Sezioni regionali di controllo.

Il Relatore

F.to Francesco PETRONIO

Il Presidente

F.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in segreteria il 26 luglio 2013

Il Dirigente

F.to Romeo Francesco Recchia