

Deliberazione n. 21/2016/PAR



Repubblica italiana
Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

dott. Francesco Petronio	Presidente
dott.ssa Maria Paola Marcia	Consigliere
dott.ssa Valeria Mistretta	Consigliere
dott.ssa Lucia d'Ambrosio	Consigliere
dott.ssa Valeria Motzo	Consigliere - relatore
dott. Roberto Angioni	I Referendario

nella camera di consiglio del 24.2.2016;

Visto l'articolo 100, comma II, della Costituzione;

Visto il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

Visto il Decreto del Presidente della Repubblica 16.1.1978 n. 21 recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Sardegna;

Vista la Legge 14.1.1994 n. 20;

Visto l'articolo 7, comma VIII, della Legge 5.6.2003 n. 131;

Visti gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con la delibera 27.4.2004, come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3.7.2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17.11.2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione n. 41 del 9.10.2015 con cui il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del **Comune di Iglesias**;

Vista la nota n. 51604085 del 27.11.2015 con cui il Presidente della Sezione ha nominato il Consigliere Valeria Motzo relatore del parere in questione;

Vista la nota del 23.2.2016 prot. n. 54448339 con la quale il predetto magistrato ha deferito la proposta di parere per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 6 del 23.2.2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la stessa Sezione per deliberare sul parere richiesto;

Udito il Consigliere Valeria Motzo;

PREMESSO

Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Autonoma della Sardegna ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della

Legge del 5.6.2003 n. 131, la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del **Comune di Iglesias** ritenendola ammissibile.

Con il predetto quesito si rappresenta che la Regione Sardegna con la L.R. n. 12 del 23.5.2013 (Legge finanziaria per il 2013) ha deciso di ridurre l'aliquota IRAP dall'8,50% al 2,55% per il triennio 2013/2015. Di tale beneficio si sono avvantaggiati tutti i Comuni della Sardegna negli anni 2013 e 2014. Nel 2015 tale aliquota, in forza della L.R. n. 5 del 9.3.2015 (Legge finanziaria per il 2015), è stata riportata alla misura ordinaria (8,50%). Secondo il Comune istante ciò ha influenzato negativamente l'andamento della spesa per il personale determinandosi evidenti difficoltà per il 2015 a rispettare i tetti di spesa previsti dall'art. 1, comma 557, L. n. 296/2006. Sulla questione sarebbe intervenuto anche il Ministero dell'Economia che avrebbe precisato che la circostanza che la Regione Sardegna abbia nel tempo modificato l'aliquota IRAP risulterebbe irrilevante ai fini della verifica del rispetto delle disposizioni del contenimento delle spese di personale tra le quali va computata l'IRAP.

Il **Comune di Iglesias** ha chiesto, pertanto, di conoscere l'avviso di questa Sezione in ordine alla possibilità di non vedersi addebitato per il 2015 il mancato rispetto del tetto di spesa in materia di personale essendo lo stesso dipeso da modifiche normative introdotte dal Legislatore regionale che, dopo avere previsto la riduzione per il triennio 2013/2015, ha ridotto l'ambito temporale di vigenza del beneficio alle sole annualità 2013 e 2014.

QUESTIONI DI AMMISSIBILITA'

Il Collegio ritiene preliminarmente che la richiesta di parere, formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge del 5.6.2003 n. 131 "*Disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale n. 3 del 18.10.2001*", sia ammissibile sotto il profilo soggettivo essendo stata sottoscritta e trasmessa dal Sindaco dell'Ente.

Per quanto concerne la verifica della ricorrenza dei presupposti oggettivi di ammissibilità del quesito proposto deve premettersi che l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, così come affermato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo con la delibera n. 54/CONTR/2010, è circoscritta, ai sensi del citato art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, alle materie di *contabilità pubblica*. La nozione di *contabilità pubblica*, quando è strumentale alla funzione consultiva, anche se non può ridursi alla mera tenuta delle scritture contabili ed alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, non investe qualsiasi attività che abbia riflessi di natura finanziaria-patrimoniale, bensì assume un ambito limitato 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineata, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale, che ricade nell'esclusiva competenza degli organi dell'Ente; esclude, inoltre, qualsiasi interferenza con ambiti di pertinenza di altri organi giurisdizionali.

Ne consegue, quindi, che l'illustrato quesito deve essere vagliato alla stregua della natura stessa della funzione consultiva, quale manifestazione di giudizio prodromica rispetto all'attività di amministrazione attiva, per verificare l'esistenza dei seguenti indefettibili presupposti:

1. la rilevanza generale della questione prospettata che deve riguardare la materia della *contabilità pubblica*;
2. la mancanza di una diretta funzionalità delle richieste rispetto all'adozione di puntuali atti di gestione e l'assenza di giudizi valutativi su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati;
3. l'assenza di dirette commisioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti;
4. la mancanza di una diretta correlazione con giudizi civili, amministrativi o penali in corso.

A questo proposito il Collegio deve evidenziare che il quesito in esame attiene alla corretta interpretazione di norme che hanno introdotto nei riguardi del sistema delle Autonomie Locali precisi limiti alla spesa per il personale e al loro coordinamento con la normativa regionale.

Non vi è dubbio, pertanto, che si verta in materia di contabilità pubblica e che, dunque, la richiesta di parere in esame sia oggettivamente ammissibile.

MERITO

La L.R. n. 12/2013, art. 2, ha previsto la riduzione del 70% dell'aliquota IRAP. Tale riduzione era stata inizialmente fissata per le annualità 2013, 2014 e 2015.

Questa Sezione in un precedente parere (del. n. 71/2014) aveva già rappresentato che l'applicazione di tale beneficio avrebbe, dapprima, comportato la riduzione dell'aggregato rilevante ai fini della disciplina del contenimento della spesa per il personale, e successivamente, l'aumento del medesimo aggregato al termine della vigenza di tale beneficio. Ciò con il rischio di possibili violazioni del tetto di spesa normativamente previsto (secondo l'art. 1, comma 557quater, L. n. 296/2006, dal 2014 il limite di spesa è la media del triennio 2011/2013), e della possibile applicazione delle sanzioni conseguenti alla violazione della disciplina di contenimento.

Il beneficio in questione è stato successivamente circoscritto alle sole annualità 2013 e 2014. Infatti, con la L.R. n. 5/2015, a decorrere dall'1.1.2015, l'aliquota IRAP è stata riportata alla misura ordinaria.

Le conseguenze pregiudizievoli che vengono rappresentate dal **Comune di Iglesias** come effetto della riduzione del periodo di vigenza del beneficio in

questione, sono le stesse che erano state prospettate da questa Sezione nel citato parere n. 71/2014, pur essendo allora fissata al 31.12.2015 la scadenza della riduzione IRAP, quale rischio derivante dall'applicazione della normativa regionale.

Infatti, si era evidenziata la necessità di considerare l'impatto della riduzione dell'aliquota IRAP sulla spesa per il personale sia sotto il profilo gestionale che sotto quello contabile. In particolare, al fine di orientare l'azione amministrativa degli Enti Locali, si raccomandava di non ignorare che la riduzione della spesa per il personale, nella misura corrispondente alla quota di riduzione dell'IRAP, non poteva essere ricondotta agli interventi di contenimento della spesa operati ai sensi dell'art. 1, comma 557, L. n. 296/2006 ma, piuttosto, doveva essere considerata una conseguenza automatica della riduzione dell'aliquota IRAP. Si segnalava, pertanto, l'esigenza di valutare prudenzialmente che al termine del regime transitorio, all'incremento dell'IRAP si sarebbe dovuta aggiungere la nuova spesa per il personale, eventualmente *medio tempore* assunta, e che ciò avrebbe potuto comportare seri rischi per il rispetto della disciplina di contenimento della spesa per il personale.

La Sezione, nel confermare quanto già osservato nel richiamato parere, deve ribadire che il ripristino con Legge regionale dell'aliquota IRAP ordinaria, non può giustificare *ex se* il superamento dei limiti di spesa per il personale qualora l'Ente, nel periodo transitorio, avvantaggiandosi della riduzione della predetta aliquota, abbia fatto scelte gestionali che hanno comportato nuove e ulteriori spese per il personale destinate a produrre nel tempo effetti finanziari.

Ciò anche in considerazione della circostanza che i risparmi conseguenti alla riduzione dell'aliquota IRAP avrebbero dovuto essere utilizzati, ai sensi dell'art. 2, c. 2, della L.R. n. 12/2013, per finanziare interventi a contrasto della povertà e progetti, per loro natura di durata temporanea, per l'occupazione.

In conclusione, quindi, qualora cessato il regime transitorio di riduzione dell'aliquota IRAP, la spesa per il personale complessiva superi i limiti prescritti e, neutralizzando l'aumento dell'IRAP, residui un incremento della spesa per il personale, lo stesso non può essere ricondotto all'intervento del Legislatore regionale ma a scelte amministrative che incautamente non hanno tenuto in debita considerazione la transitorietà del regime di favore. Viceversa, qualora neutralizzando l'aumento dell'IRAP non si registri alcun incremento dell'aggregato spesa per il personale e il superamento dei limiti sia dovuto esclusivamente alla quota di riespansione dell'IRAP, la violazione della disciplina vincolistica non potrà essere imputata all'Ente e allo stesso non potranno essere applicate le conseguenze previste dall'art. 1, c. 555ter, L. n. 296/2006.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di Controllo per la Regione Sardegna

delibera di rendere il parere richiesto dal **Comune di Iglesias** nei termini sopraesposti.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, all'Assessore regionale agli Enti Locali.

Così deciso nella camera di consiglio del 24.2.2016.

Il Magistrato relatore

Valeria Motzo

Il Presidente

Francesco Petronio

Depositata in segreteria il 1 marzo 2016

Il Dirigente

Giuseppe Mullano