

Parere n. 5/2007 - Parere sull'applicazione del comma 557 dell'art.1 della L.n.296/2006 – legge finanziaria 2007 (riduzione delle spese di personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Parere

n. 5/Par./2007

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 27 giugno 2007 composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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 una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Moncalieri del 15 maggio 2007, avente per oggetto l'applicazione del comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007);

Vista l'Ordinanza n. 11/07. con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Moncalieri, con nota a firma del suo Sindaco del 15 maggio 2007, prot. n. 25969, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in materia di spesa per il personale.

La questione posta all'esame di questa Sezione verte sull'applicazione del comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) che impone agli enti soggetti al patto di stabilità la riduzione delle spese di personale, prevedendo contestualmente, per il 2007, la disapplicazione

dell'articolo 1, commi da 198 a 206 della legge 23 dicembre 2005, n. 26. Queste ultime disposizioni hanno previsto, fra l'altro, per il 2006, il contenimento della spesa di personale entro i limiti di quella dell'anno 2004 diminuita dell'1%.

Al riguardo il Comune istante pone i quesiti di seguito sintetizzati.

Si chiede di sapere se le disposizioni di cui al comma 557 dell'articolo 1 della finanziaria 2007 siano da considerarsi norme di principio, rientrando le previsioni ivi contenute fra quelle dirette a garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità, o se prevedano norme cogenti.

Si chiede poi di conoscere con quali modalità deve assicurarsi la riduzione della spesa di personale richiesta dalla legge finanziaria per il 2007, ed in particolare quale sia la definizione di spesa di personale cui si deve fare riferimento, se quella ascrivibile all'intervento 01 di bilancio o quella derivante dall'applicazione delle modalità di calcolo previste dal comma 198 della finanziaria 2006. I dubbi deriverebbero anche dal questionario approvato con la deliberazione della Sezione Autonomie n. 2/AUT/2007 della Corte dei conti, in quanto la tabella relativa alle spese di personale, ivi prevista, sarebbe strutturata in modo da raffrontare valori computati ai sensi del comma 198 della finanziaria 2006, le cui disposizioni non dovrebbero applicarsi per il 2007. Definite le modalità di calcolo della spesa di personale, si chiede se la prevista riduzione per il 2007 debba verificarsi con riferimento a quella sostenuta nel 2006 o a quella sostenuta nel 2004 diminuita dell'1%.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è

prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n.131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l' ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131/03, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Moncalieri, ente legittimato, ed è stata sottoscritta dal suo Sindaco. Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

La richiesta di parere in esame si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, in quanto ha ad oggetto questioni di ordine generale riguardanti gli equilibri della finanza pubblica.

3) Merito:

Il comma 557 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007 prevede che ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 677 a 695, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico – amministrative.

La norma non precisa la misura della riduzione delle spese di personale, né i

parametri di riferimento della stessa, ma la espressa previsione normativa non lascia margini di dubbio in merito alla vigenza di un obbligo in tal senso in capo agli enti soggetti al patto di stabilità interno. Questi ultimi sono pertanto tenuti a contenere le spese del personale al fine di concorrere a salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal patto di stabilità interno e quindi in vista del risultato globale da conseguire.

Anche per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno la legge finanziaria 2007 prevede l'obbligo di ridurre le spese di personale, stabilendo in tal caso dei limiti predeterminati (art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006).

Del resto la legge finanziaria per il 2007 ha disciplinato, in modo differenziato a seconda che gli enti siano o meno sottoposti al patto di stabilità, un obbligo già previsto nell'ordinamento degli enti locali. L'articolo 39, commi 1 e 19 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, dispone, infatti, che il consiglio comunale è tenuto alla programmazione triennale del fabbisogno del personale e che la programmazione è finalizzata alla riduzione delle spese di personale. Inoltre, ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, gli organi di revisione sono tenuti ad accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno del personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa e che eventuali deroghe al principio siano analiticamente motivate.

Con particolare riferimento alla disciplina relativa agli enti soggetti al patto di stabilità, oggetto delle richieste formulate dal comune istante, si osserva che, in mancanza di specifiche indicazioni al riguardo, risulta rimessa all'autonomia degli enti l'individuazione dei modi e della misura della riduzione della spesa

per il personale, fermo restando l'obbligo di assicurare una riduzione al fine di concorrere a salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal patto di stabilità interno. E' evidente, tuttavia, che l'attuazione dell'obbligo previsto dal comma 557 della finanziaria debba avvenire tenendo anche conto di quanto previsto dall'articolo 39, comma 1 della legge n. 449 del 1997 sopra citata.

Quanto all'importo della spesa di personale da considerare ai fini della dovuta riduzione, l'ultimo paragrafo del comma 557 dell'articolo 1 della legge n. 196 del 2006 stabilisce che, per il 2007, non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 198 a 206 della legge n. 266 del 2005 (finanziaria 2006), "fermo restando quanto previsto dalle disposizioni medesime per gli anni 2005 e 2006", ovvero mantenendo integri gli effetti prodotti in quegli anni sul volume della spesa.

Da ciò sembra potersi dedurre che la spesa per il personale del 2006 rappresenti il parametro di riferimento rispetto al quale commisurare la riduzione della spesa di personale da attuarsi nel 2007.

Risulta coerente a tale ricostruzione l'impostazione del questionario approvato con la deliberazione della Sezione Autonomie n. 2/AUT/2007 della Corte dei conti, relativa al bilancio di previsione 2007, che raffronta la spesa per il personale del 2007 con quella del 2006.

Pertanto, ferma restando l'autonomia degli enti nella determinazione del quantum di riduzione e nella scelta degli strumenti di contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, risulta necessaria una definizione della spesa di personale per il 2007 attraverso gli stessi criteri ed orientamenti utilizzati per il 2006 al fine di rendere possibile un raffronto fra dati omogenei.

In ogni caso la riduzione delle spese per il personale non potrà che avere ad

oggetto la somma degli interventi 01 e 03, ovvero l'importo complessivo della spesa per il personale in servizio, a qualsiasi titolo, presso l'Ente.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 27 giugno 2007.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 28 giugno 2007
La Dirigente
F.to Dott.ssa Pompea Di Donna