

Deliberazione n. 5 /2008/parere n. 3



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr. Carlo Coscioni	Consigliere
dr.ssa Rosa Fruguglietti Lomastro	Consigliere
dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Referendario (relatore)

Assiste con funzioni di segretario verbalizzante il funzionario
Laura Villani.

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni
ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre
1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27
della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di
controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data

16 giugno 2000 e successive modifiche;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

vista la Convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge 131 del 2003 stipulata tra la regione Emilia Romagna, la Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti e la Conferenza Regioni – Autonomie Locali dell'Emilia Romagna in data 27 marzo 2007;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Russi (RA) ;

visto il parere espresso dall'Ufficio di Coordinamento della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti;

vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 21 febbraio 2008, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il relatore, referendario Maria Teresa D'Urso;

ritenuto in

* * *

FATTO

* * *

Il Sindaco del Comune di Russi (RA) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante l'interpretazione dell'articolo 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria per il 2007) in materia di riduzione di spesa del personale.

In particolare la questione si riassume nel seguente quesito: se nella valutazione di riduzione della spesa per il personale per l'anno 2007 il parametro di riferimento, da considerare per verificare l'effettuata riduzione, sia l'obiettivo programmatico previsto dalla legge 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), e cioè alla spesa per il personale sostenuta nell'anno 2004 ridotta dell'1 per cento, ovvero al dato di consuntivo 2006 del singolo Ente, ove la riduzione realizzata nel 2006 sia , in concreto, superiore all'1 per cento.

ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

A tal proposito è prevalso l'orientamento di limitare l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali), mentre si è ritenuto che l'inesistenza del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca

elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, visto che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Nell'ipotesi in esame, non risultando ancora costituito il Consiglio delle Autonomie, pur essendo, lo stesso, stato previsto dall'articolo 23 dello Statuto della Regione Emilia Romagna, la suindicata richiesta di parere, in quanto formulata dal Sindaco del Comune, deve ritenersi soggettivamente ammissibile.

Con riguardo al piano oggettivo, gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie, nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La stessa Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 26 maggio 2005, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"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 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.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e

spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame risulta, pertanto, essere ammissibile anche sotto il profilo *oggettivo*.

Venendo all'esame del merito, appare opportuno premettere che nelle delibere assunte ai sensi dell'articolo 1, comma 166 e ss. della legge 266/2005 relative all'esame dei bilanci preventivi 2007 degli Enti locali della regione Emilia Romagna, con riferimento alle spese per il personale la presente Sezione ha così statuito:

- L'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno, l'obbligo di assicurare "la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative".

La riduzione di cui trattasi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica connessi con il Patto di stabilità interno, deve essere rapportata alla voce di spesa dell'anno 2006, che rappresenta il dato contabile da assumere come parametro da migliorare, quest'ultimo da calcolarsi con le modalità di cui all'articolo 1, comma 198, della legge finanziaria 2006. Ove l'Ente non abbia rispettato quest'ultimo tetto di spesa, il parametro di riferimento per la riduzione per l'anno 2007 è, comunque, rappresentato dall'obiettivo programmatico dell'anno 2006.

Tale mancata riduzione, se confermata a consuntivo, configura,

una irregolarità contabile, che la Sezione si riserva di valutare alla luce del criterio di sana gestione finanziaria .

Tale formulazione, in linea con l'orientamento delle altre Sezioni regionali che si sono pronunciate sul punto, tende ad evidenziare la necessità che gli enti locali assicurino comunque per l'anno 2007 la riduzione delle spese di personale, anche nell'ipotesi in cui nell'anno 2006 non abbiano rispettato il tetto di spesa previsto dalla legge finanziaria per il 2006.

Il problema posto dal Sindaco di Russi riguarda, invece, l'ipotesi in cui l'Ente locale abbia nel 2006 ridotto la spesa per il personale in misura maggiore dell'1 per cento rispetto a quella sostenuta nel 2004.

In tale ipotesi, si chiede se il parametro di riferimento da assumere come dato da migliorare nell'anno 2007 sia l'obiettivo programmatico dell'anno 2006 (2004 – 1%) ovvero il dato contabile raggiunto a consuntivo 2006.

La disposizione di cui al citato articolo 1, comma 557, della legge 296 del 1996 (legge finanziaria per il 2007) non reca specifici parametri di riferimento in ordine alla misura della riduzione di spesa per il personale da realizzare nel 2007, limitandosi ad individuare un generale obbligo di riduzione della spesa del personale (*...gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica contributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative.....*).

Di conseguenza, è ragionevole ritenere che, in mancanza di specifiche indicazioni, la misura resti riservata all'autonomia degli Enti locali, mentre il parametro di riferimento non possa risolversi in un maggior sacrificio e penalizzazione per gli enti virtuosi, che abbiano migliorato nel 2006 l'obiettivo di riduzione oltre il dato programmato,

anche in considerazione della circostanza che la maggiore riduzione, in concreto realizzatasi, potrebbe essere correlata a fatti straordinari non programmabili anche per il successivo anno 2007.

Per quanto sopra detto, può conclusivamente ritenersi che il parametro di riferimento da assumere come dato da migliorare per la spesa di personale nell'anno 2007 sia l'obiettivo programmatico indicato dall'articolo 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 per l'anno 2006, cioè l'ammontare della spesa del personale sostenuto dall'Ente nell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione sulla richiesta avanzata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Russi (RA) ed alla conferenza Regioni – Autonomie Locali dell' Emilia Romagna.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 26 febbraio 2008.

IL PRESIDENTE

(f.to Mario Donno)

IL RELATORE

(f.to Maria Teresa D'Urso)

Depositata in segreteria il 26 febbraio 2008.

Il Direttore di segreteria

(f.to Rossella Broccoli)

