

Del. n. 532/2015/PAR



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere, relatore
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 2 dicembre 2015;

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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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;

VISTO il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, cons. Emilia Trisciuglio;

PREMESSO

1 - Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 26057/1.13.9, del 20 ottobre 2015, protocollata in data 23 ottobre 2015, una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Arezzo sulla corretta applicazione dell'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, così formulato:

1. Se il limite di cui all'art. 1, comma 557, lettera a), l. n. 296/2006, relativo alla riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente, debba essere verificato confrontando tale incidenza con l'incidenza tra la media della spesa di personale e la media della spesa corrente nel triennio 2011-2013 o, diversamente, in modo dinamico, parametrando l'incidenza percentuale dell'anno con quella dell'anno precedente.
2. Se possano essere escluse dal calcolo dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente, le spese per il personale ricollocato ai sensi dell'art. 1, comma 424, l. n. 190/2014 (personale degli enti di area vasta).

CONSIDERATO

2 - La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, va osservato che l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di cui all'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, come evidenziato dalle Sezioni riunite di questa Corte, con pronunzia resa in sede di nomofilachia contabile (del. n. 54/2010), a conferma dell'orientamento già assunto dalla Sezione delle autonomie (del. n. 5/2006), si svolge, non già in un ambito di consulenza di portata generale, ma in relazione alla sola materia della "contabilità pubblica", che, se pure intesa in senso dinamico e riconducibile anche alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, alla sana gestione e agli equilibri di bilancio, non comprende "qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria". La nozione di contabilità pubblica deve assumere, pertanto, "un ambito limitato alle normative 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 della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli", nel quadro degli obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'attività consultiva della Corte, inoltre, deve riguardare questioni di rilevanza generale, da valutare in astratto; e, per non contrastare con la propria posizione di terzietà e indipendenza, non deve avere ad oggetto concreti atti di gestione dell'ente, né, tantomeno, implicare valutazioni su comportamenti o atti che possono prefigurare un'ingerenza o compartecipazione della Corte nella concreta attività amministrativa dell'ente o che possono condurre ad interferenze con le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature.

Con tali precisazioni, il parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3 – Nel merito.

In via preliminare, occorre richiamare quanto disposto dall'art. 1 l. n. 296/2006, comma 557:

“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

- a) 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;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”

e dal successivo comma 557-quater, introdotto dall'art. 3, comma 5-bis del d.l. n. 90/2014:

“Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”.

Il Comune istante chiede se l' applicazione della disposizione contenuta nel comma 557, lett. a), art. 1, della l. n. 296/2006, che individua un obbligo di riduzione percentuale di un aggregato rilevante della spesa corrente senza individuarne il parametro di raffronto, debba avvenire secondo un parametro dinamico annuale (parametro che fu definito, in via pretoria, dalla Sezione delle autonomie con delibere del 12 gennaio 2010, n. 2 e del 29 gennaio 2010, n. 3) ovvero secondo il parametro temporale fisso, individuato nel valore medio della spesa del personale del triennio precedente l'entrata in vigore della norma, ossia il triennio 2011-2013, come declinato dal comma 557 quater della stessa disposizione .

Soccorrono nell'interpretazione dell'art.1 commi 557 e 557 quater della legge n.296/2006 due recenti deliberazioni della Sezione delle autonomie:

- la deliberazione n.25 dell'15 settembre 2014, nell'individuare nel comma 557 quater il superamento della lacuna legislativa presente nel comma 557 attraverso l'individuazione di un parametro temporale immutabile e non dinamico, fissa i canoni ermeneutici per l'applicazione del comma 557-quater enunciando il seguente principio di diritto:

“A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento”;

- la deliberazione n.27 del 14 settembre 2015, in risposta a quesiti sull'applicazione del comma 557, lett. a), nel confermare l'orientamento espresso con la delibera n. 25/2014, che ha evidenziato la volontà del legislatore, con l'introduzione del comma 557 quater, di consentire un allentamento dei vincoli assunzionali e maggiore flessibilità al turnover, enuncia il seguente principio di diritto:

“Le 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, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato”.

Sulla scorta dei principi affermati dalle deliberazioni sopra richiamate della Sezione delle autonomie e dalla stessa lettera del comma 557-quater (“ai fini dell'applicazione del comma 557”), la risposta al quesito non può essere che il comma 557 si applica” alla stregua del parametro introdotto dal comma 557 quater, riconoscendo a quest'ultimo finalità integrativa e non assorbente” e che, quindi, il rapporto di incidenza spesa di personale/spesa corrente vada raffrontato con il rapporto di incidenza calcolato sulla media della spesa di personale e della spesa corrente del triennio 2011-2013, considerato quale parametro temporale fisso.

Per quanto riguarda il secondo quesito, concernente la possibilità di esclusione dal calcolo di incidenza della spesa di personale della spesa del personale ricollocato ai sensi dell'art. 1, comma 424, l. n. 190/2014, si rammenta che, ai fini dell'applicazione del comma 557 dell'art. 1 della l. n. 296/2006, è il legislatore stesso a prevedere il parametro derogatorio di non computabilità delle spese del personale, ricollocato ai sensi del comma 424, fatto salvo il rispetto del patto di stabilità e la sostenibilità finanziaria e di bilancio. Il comma 424, infatti, recita: “Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”.

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Arezzo, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot. 26057/1.13.9 del 20 ottobre 2015.

Copia della presente deliberazione verrà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e al Sindaco del Comune di Arezzo.

Firenze, 2 dicembre 2015

L'estensore
f.to Emilia Triscioglio

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 2 dicembre 2015

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli