

**Delibera n. 15/2007/par - Parere sull'applicazione delle disposizioni  
contenute nella legge finanziaria per il 2007 in materia di  
contenimento della spesa per il personale**

Deliberazione n. 15/pareri/2007

**REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
avv. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario (relatore)

nell'adunanza dell'11 aprile 2007

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 12 marzo 2007 con la quale il Sindaco del Comune di Arcore (Mi) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la

quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Arcore;

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano;

#### **PREMESSO CHE**

Il Sindaco del Comune di Arcore, con nota in data 12 marzo 2007, ha chiesto alla Sezione di esprimere il proprio avviso in ordine all'applicazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007 in materia di contenimento della spesa per il personale.

In particolare, dopo aver messo in luce che il Comune di Arcore, che ha una popolazione di 17129 abitanti, è stato commissariato nel periodo compreso fra l'8 marzo 2005 e il 29 maggio 2006 e che nell'anno 2006 ha rispettato il Patto di stabilità interno, ha chiesto il parere della Sezione in ordine a quali siano le disposizioni della legge finanziaria per l'anno 2007 relative al contenimento della spesa di personale che risultino applicabili all'ente. Ha precisato che il quesito nasce dalla circostanza che il legislatore avrebbe previsto al comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 la disciplina generale relativa al contenimento della spesa che dovrebbero applicare in linea generale tutti gli enti sottoposti al Patto di stabilità interno mentre al comma 562 dello stesso articolo ha previsto una diversa disciplina per gli enti che non risultino sottoposti a detto Patto.

#### **OSSERVA CHE**

1) La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

2) La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta.

2.1) Innanzitutto, in relazione all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che "*non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della*

*legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".*

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta in parola deve essere presa in esame.

2.2) Riguardo alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- a) a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) b) non risulta, in base ai documenti allegati dal richiedente, che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- c) c) ha "*carattere generale*" (in relazione a tale nozione si veda la delibera di questa Sezione n. 9/pareri/2006, in data 27 – 29 giugno 2006), in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire al fine di concorrere alla salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica della Repubblica, anche in relazione alla formazione del bilancio preventivo dell'ente;
- d) d) rientra nella materia della contabilità pubblica (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione: C. conti, sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006), poiché attiene alle modalità da seguire per addivenire al rispetto degli equilibri della finanza pubblica ed alla formazione del bilancio preventivo dell'ente.

Ne consegue, che la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Arcore è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

3) Il quesito posto alla Sezione è diretto ad appurare quale sia la disciplina relativa al contenimento della spesa di personale che l'ente è tenuto ad adottare, tenuto conto delle particolari disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007.

Al riguardo, val la pena mettere in luce che la scelta concreta di quale sia la disciplina applicabile e di quali effetti comporti nella costruzione del bilancio preventivo dell'ente e nella successiva gestione spetta unicamente all'Amministrazione comunale di Arcore, la quale, però, nell'ambito della sua autonomia potrà trarre indicazioni dalle considerazioni che seguono.

3.1) La legge 27 dicembre 2006, n. 296, in seguito "*legge finanziaria per il 2007*", ha dettato una nuova ed analitica disciplina in ordine agli obblighi che i Comuni devono osservare al fine di concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la Repubblica è tenuta ad osservare, nel suo complesso ai sensi

dell'art. 104 del Trattato di Maastricht, per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita, sottoscritto da tutti i Paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea, ivi compresa l'Italia.

In linea generale, ha confermato che a partire dal 2007 tutti i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sono tenuti ad osservare i vincoli nella formazione del bilancio e nella gestione delle procedura di entrata e di spesa che vanno sotto il nome di Patto di stabilità interno <sup>[1]</sup>T.

Ha precisato, inoltre, con riferimento agli enti amministrati da un Commissario straordinario a seguito dello scioglimento degli ordinari organi amministrativi che la disciplina del Patto di stabilità interno è applicabile solo a partire dal primo anno successivo a quello nel quale si siano svolte le elezioni per ricostituire gli ordinari organi dell'ente <sup>[2]</sup>.

Infine, anche al fine di sanare situazioni pregresse, ha dettato una disciplina particolare per i Comuni amministrati da un Commissario straordinario negli anni 2004 e 2005, stabilendo che tali enti siano esentati dal rispetto della disciplina del Patto interno, rispettivamente negli anni 2006 e 2007 <sup>[3]</sup>.

Con le norme da ultimo richiamate, il legislatore ha individuato con chiarezza quali siano gli enti tenuti al rispetto della normativa sul Patto di stabilità interno e quali ne siano, sia pure temporaneamente, esclusi.

3.2) La *"legge finanziaria per il 2007"* ha dettato, anche, alcune specifiche norme in materia di contenimento delle spese di personale modificando quelle introdotte con le precedenti leggi finanziarie, sempre al fine di concorrere a salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica, correlandoli alla normativa sul Patto di stabilità interno.

Anche in relazione alle spese di personale ha dettato una disciplina di carattere generale che è applicabile a tutti i Comuni che sono *"sottoposti al Patto di stabilità interno"*, i quali sono tenuti a contenere le spese del personale nell'ambito del rispetto dei vincoli generali posti dalla disciplina del Patto <sup>[4]</sup>.

Al contrario, risulta previsto che i Comuni *"non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno"* debbano contenere le spese di personale in relazione a quanto speso nell'anno 2004 e non possano procedere a nuove assunzioni di personale se non entro limiti ristretti e correlati a precedenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato <sup>[5]</sup>.

Con questa disciplina, il legislatore è intervenuto nuovamente ad individuare meccanismi di contenimento della spesa di personale, dettando una normativa diversificata per gli enti *"sottoposti al Patto di stabilità interno"* rispetto a quelli *"non sottoposti"* a quelle regole; i primi nell'ambito della loro

gestione finanziaria complessiva debbono raggiungere un "*risultato*" all'interno del quale deve essere conteggiata anche la spesa relativa al personale; i secondi non hanno un obbligo di risultato finanziario complessivo, ma solo alcuni limiti specifici, fra i quali vi è quello del contenimento della spesa del personale che deve essere mantenuta entro il limite previsto dal citato comma 562 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007.

Al di là di ogni considerazione in ordine alla razionalità, funzionalità e costituzionalità del sistema che non può essere svolta in questa sede, occorre ribadire, in altre parole, che il legislatore in relazione alle spese di personale ha inteso porre dei limiti che agiscono in modo diverso a seconda che l'ente sia sottoposto o meno alla disciplina del Patto di stabilità interno: nel primo caso l'ente dovrà disciplinare detta spesa in relazione a tutte le spese che intende affrontare raggiungendo un risultato globale; nel secondo deve contenere quella spesa entro limiti predeterminati.

3.3) L'intento del legislatore, che si evince dall'esame congiunto delle norme relative al Patto di stabilità interno (art. 1, co. 676 e segg) e da quelle in tema di contenimento della spesa di personale (art. 1, co 577 e segg.), è quello che ogni ente limiti in modo significativo la spesa di personale, ricorrendo a quanto previsto dall'una (art. 1, co. 557) o dall'altra disposizione (art. 1, co. 562).

Contrariamente a quanto previsto in ordine al Patto di stabilità interno che, come si è visto, prevede che alcuni enti siano temporaneamente esclusi dall'applicazione di detta disciplina a causa della pregressa gestione affidata al Commissario straordinario (art. 1, co. 688 e 689), nessuna deroga risulta prevista in ordine al contenimento della spesa di personale, cosicché ciascun ente dovrà applicare le limitazioni di spesa previste dal co. 557 dell'art. 1 se sottoposto al Patto di stabilità interno ovvero quelle previste dal co. 562 dello stesso articolo se non sottoposto a quella disciplina.

Mentre risulta chiaro quali siano gli enti sottoposti alla disciplina del Patto di stabilità interno alcuni dubbi ed incertezze possono sorgere in ordine a quali enti siano da considerare "*non sottoposti*" a tale disciplina e pertanto, risultino destinatari del precetto stabilito dal co. 562 dell'art. 1.

Sicuramente rientrano fra di essi quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che non sono tenuti all'osservanza dei vincoli derivanti dalla normativa del Patto di stabilità interno, per espressa disposizione di legge.

Ma, considerate le finalità della norma sul contenimento della spesa di personale come messe in luce sopra, deve ritenersi che siano destinatari della stessa anche i Comuni che hanno popolazione superiore ai 5.000 abitanti e che a causa del commissariamento sono temporaneamente esentati dal rispetto della disciplina vincolistica del Patto di stabilità interno.

Infatti, i citati co. 688 e 689 dell'art. 1 prevedono l'esenzione dal solo rispetto della disciplina del Patto di stabilità interno e, trattandosi di norma speciale – in quanto tale di stretta interpretazione –, l'esenzione non può estendersi ai vincoli in materia di contenimento della spesa di personale. Cosicché in relazione a tali enti non potendosi applicare il co. 557 dell'art. 1 che prevede forme generali di contenimento in relazione ai limiti di spesa derivanti dal rispetto del Patto di stabilità non può che applicarsi il co. 562 che si riferisce a tutti gli enti "*non sottoposti*" alla normativa vincolistica, indipendentemente dalla causa e dalle circostanze che hanno comportato la mancata applicazione dei limiti previsti dai co. 676 e segg. dell'art. 1.

3.4) Un'ultima circostanza deve essere messa in luce.

Le norme prese in esame individuano il discrimine fra gli enti che devono osservare o meno i vincoli nella sottoposizione al Patto di stabilità interno.

Al riguardo è bene precisare che non si tratta di un criterio formale ma sostanziale, cosicché al fine di verificare quali vincoli in materia di contenimento delle spese di personale ciascun ente deve osservare occorre prendere in esame la sua situazione e le scelte degli amministratori.

Nel caso di ente commissariato negli anni successivi al 2004, il Comune ha la facoltà di non rispettare gli obblighi derivanti dal Patto di stabilità interno, non di certo l'obbligo. Così nel caso nel quale l'ente rispetti gli obblighi derivanti dalla disciplina del Patto di stabilità interno gli amministratori potranno contenere le spese di personale secondo nei limiti previsti dall'art. 1, co. 557, anziché secondo quelli stabiliti dal comma 562, applicabile a tutti gli enti che, di fatto, non risultino sottoposti a detta disciplina vincolistica.

In altre parole, l'ente che nel 2006 pur non essendo tenuto abbia rispettato il Patto di stabilità interno, nel 2007 in relazione alle spese di personale potrà applicare la disciplina del co. 557 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, purchè, nonostante l'esenzione prevista dal co. 689 dell'art. 1, decida di applicare integralmente la disciplina del Patto di stabilità interno prevista dai commi 676 e segg. della legge finanziaria.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 28 aprile 2007  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)

---

1 *"Ai fini della tutela dell'unita' economica della Repubblica, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009 con il rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 677 a 695, che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione."* (Art. 1, co. 676)

2 *"Gli enti locali commissariati ai sensi dell'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono soggetti alle regole del patto di stabilita' interno dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali."*(art. 1, co. 688).

3 *"Si intendono esclusi per gli anni 2006 e 2007 dal rispetto degli obiettivi del patto di stabilita' interno, gli enti locali per i quali negli anni 2004 e 2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare e' stato commissariato ai sensi degli articoli 141 e 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"* (Art. 1, co. 689)

4 *"Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695, gli enti sottoposti al patto di stabilita' interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. A tale fine, nell'ambito della propria autonomia, possono fare riferimento*

---

ai principi desumibili dalle seguenti disposizioni: a) commi da 513 a 543 del presente articolo, per quanto attiene al riassetto organizzativo; b) articolo 1, commi 189, 191 e 194, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con l'obiettivo di riduzione della spesa complessiva di personale. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e all'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, fermo restando quanto previsto dalle disposizioni medesime per gli anni 2005 e 2006, sono disapplicate per gli enti di cui al presente comma, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge." (art. 1, co. 557).

5 "Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilita' interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558." (Art. 1. co. 562).

---