

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere (Relatore)
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario
dott. Alessandra Sanguigni	Referendario

nell' adunanza del 22 maggio 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 n. 4051 del 20 aprile 2007 con la quale il Sindaco del Comune di Verdellino (BG) 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 Verdellino (BG);

Udito il relatore, Consigliere Giuliano Sala;

PREMESSO CHE

Con nota n. 4051 del 20 aprile 2007, pervenuta a questa Sezione regionale di controllo il 23 aprile 2007, il Sindaco del Comune di Verdellino (BG), ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere in ordine alla applicazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria di contenimento della spesa per il personale.

Dopo aver messo in luce che il Comune di Verdellino nell'anno 2006 non ha rispettato il Patto di stabilità interno, ha chiesto il parere della Sezione in ordine a quali siano le disposizioni in materia di personale che l'ente deve osservare nell'anno 2007 e, in particolare, se possa procedere alla assunzione a tempo indeterminato di personale in servizio a titolo precario (stabilizzazione), ai sensi dell'art. 6, comma 8 sexies, del d.l. 28 dicembre 2006, n. 300 (convertito dalla L. 26 marzo 2007, n. 17).

L'Amministrazione comunale chiede in particolare come interpretare le disposizioni contenute in tale articolo alla luce di quanto stabilito dalla disciplina sul patto di stabilità in materia di personale.

OSSERVA CHE

1. L'amministrazione comunale ha inoltrato la richiesta di parere in trattazione ritenendo che sussistano i presupposti di cui all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ove si prevede 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".

2. La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, questa sezione, con deliberazione in data 4 novembre 2004, n. 1, ha avuto modo di precisare che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione, i Comuni, possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale". Sotto questo profilo la richiesta è da ritenersi ammissibile.

La Sezione ha inoltre precisato, con la sopraindicata deliberazione, che le richieste dei Comuni:

- a. devono essere sottoscritte dal Sindaco poiché "esclusivamente i rappresentanti degli enti possono ritenersi abilitati a promuovere l'attività consultiva della Corte, quali massimi responsabili dell'amministrazione";

- b. devono "evitare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte";
- c. "non potranno essere richiesti pareri su questioni che non abbiano carattere generale" (in relazione a tale nozione si veda la delibera di questa Sezione n. 9/pareri/2006, in data 27-29 giugno 2006);
- d. "non potranno altresì essere richiesti pareri riguardanti giudizi civili, amministrativi o penali in corso".
- e. dovranno rientrare 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 Verdellino 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 e della circostanza che il Comune di Verdellino, secondo quanto dichiarato dal Sindaco, non ha rispettato la disciplina del Patto di stabilità interno.

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 Verdellino che potrà trarre utili 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 degli obblighi di finanza pubblica che incombono sulla Repubblica per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita, sottoscritto da tutti i Paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea.

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 interno¹.

¹ *"Ai fini della tutela dell'unità 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*

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 previsti dalla 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" che sono tenuti a contenere le spese del personale nell'ambito del rispetto dei vincoli generali posti dalla disciplina del Patto².

Al contrario, risulta previsto che i Comuni "non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno" debbano contenere le spese di personale nei limiti di quanto speso nell'anno 2004 e non possano procedere a nuove assunzioni di personale se non entro limiti ristretti e correlati alle precedenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato³.

Come si vede, il legislatore è intervenuto nuovamente nella disciplina del contenimento della spesa di personale, dettando una disciplina diversificata per gli enti "sottoposti al Patto di stabilità interno" rispetto a quelli "non sottoposti" a quelle regole, poiché i primi debbono raggiungere un "risultato" all'interno del

coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione." (Art. 1, co. 676)

² *"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 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. 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).*

³ *"Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità 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).*

quale devono conteggiare anche le spese di personale, mentre per i secondi non è previsto alcun limite generale di contenimento della spesa, cosicché l'unico vincolo specifico è stabilito in relazione alle spese di personale.

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 all'una (art. 1, co. 557) o all'altra disposizione (art. 1, co. 562).

3.4 Il legislatore ha considerato quale elemento di riferimento il rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2007 e non ha dettato alcuna normativa specifica per i Comuni che nell'anno 2006 non abbiano rispettato il Patto di stabilità interno.

Anzi: con una disposizione specifica ha abrogato la limitazione prevista all'art. 1, co. 33 della n. 311 del 2004 che vietava agli enti che non avevano rispettato il Patto di stabilità interno di procedere a nuove assunzioni l'anno successivo (art. 6, co. 8 sexies del d.l. n. 300 del 2006).

Con la conseguenza che i Comuni che nell'esercizio 2006 non abbiano rispettato la disciplina del Patto di stabilità interno, nell'esercizio successivo non sono soggetti ad alcuna limitazione particolare e sono unicamente tenuti ad osservare il co. 557 dell'art. 1 che prevede il contenimento delle spese di personale nell'ambito del più generale auspicabile rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2007.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Giuliano Sala)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 5 giugno 2007

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

