



Deliberazione n.28/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
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 12 giugno 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 2 maggio 2007 con la quale il Sindaco del Comune di *Albiolo* (CO) 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 *Albiolo*;

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Albiolo, con nota in data 2 maggio 2007, ha chiesto alla Sezione di esprimere il proprio avviso in ordine all'applicazione di alcune 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 Albiolo, che ha una popolazione di circa 2500 abitanti, nel corso dell'anno 2006 aveva avviato procedura selettiva per la copertura di un posto in organico ha chiesto il parere della Sezione in ordine a come si debbano interpretare le disposizioni della legge finanziaria per l'anno 2007 relative al contenimento delle spese di personale. Ha precisato che il quesito nasce dalla circostanza che il legislatore avrebbe previsto al comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 che gli enti nel 2007 debbano limitare l'ammontare delle spese ad un importo pari a quelle effettuate nel 2004 e non potrebbero effettuare nuove assunzioni, se non nei limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato che siano intervenute nell'anno precedente. Ha messo in luce che l'esigenza sottostante al quesito deriva dalle circostanze che nell'anno 2006, nel Comune di *Albiolo*, non si sono verificate cessazioni, che, invece, sono avvenute nel 2004 e non sono ancora state rimpiazzate a causa dei vincoli alle nuove assunzioni contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi anni.

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) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- 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) 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) 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 nella materia del personale ed alla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

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

3) Il quesito posto alla Sezione concerne la disciplina relativa al contenimento della spesa di personale che l'ente è tenuto ad adottare, in relazione alle particolari disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007.

Al riguardo, val la pena ribadire quanto già affermato in più occasioni da questa Sezione, vale a dire 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 *Albiolo*, 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 previsto che tutti i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti non 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.

3.2) Al fine di assicurare il contenimento della spesa pubblica, La "*legge finanziaria per il 2007*" ha dettato, anche, alcune specifiche norme in materia di spese di personale modificando quelle introdotte con le precedenti leggi finanziarie.

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 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

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 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).

personale se non in relazione a precedenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute *"nel precedente anno"*³.

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 (patto di stabilità interno), ma solo alcuni limiti specifici, fra i quali vi è quello del contenimento della spesa del personale che da un lato, deve essere mantenuta entro il limite previsto dal citato comma 562 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 e, dall'altro, non può essere gravata dal costo di nuove assunzioni, se non nei limiti di cessazioni di rapporti di lavoro avvenuti nell'anno precedente.

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) La formulazione letterale del comma 562 prevede che gli enti osservino congiuntamente i due obblighi ivi stabiliti, l'uno riferito al mantenimento del livello di spesa in misura pari a quello del 2004 e l'altro diretto a contenere le eventuali nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro che si siano verificate nell'anno precedente.

I due obblighi posti a carico dei Comuni non sono alternativi l'uno rispetto all'altro ma si cumulano con l'evidente finalità di evitare che assunzioni effettuate in corso d'anno, magari nella parte finale, provochino costi destinati a gravare sui futuri bilanci dell'ente. Al riguardo occorre mettere in luce che un

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).

divieto totale di effettuare nuove assunzioni, previsto peraltro in numerose leggi finanziarie degli ultimi anni, può rilevarsi eccessivamente generalizzato per la funzionalità dell'attività amministrativa di ciascun ente e, di fatto, può essere aggirato da nuove forme di lavoro precario che ultimamente hanno visto un costante ed elevato incremento anche nella pubblica amministrazione.

Col doppio limite individuato dalla legge finanziaria per il 2007 il legislatore ha cercato di contemperare le opposte esigenze.

Deve rilevarsi, tuttavia, che la formulazione letterale della norma non sembra in grado di raggiungere pienamente l'obiettivo che il legislatore si è proposto.

Il riferimento alla possibilità di procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente non tiene in sufficiente conto due elementi. Il primo, dato dalla circostanza che la base di riferimento per il contenimento delle spese di personale è stabilita in relazione all'anno 2004. Il secondo che le normative, succedutesi negli ultimi anni, hanno comportato enormi difficoltà a sostituire il personale che cessava l'attività.

Al fine di evitare possibili censure di incostituzionalità delle norme in questione occorre quindi fornire un'interpretazione in linea con le sue finalità ed i precetti costituzionali, e può ritenersi che il legislatore abbia inteso prevedere che, fermo restando il limite generale della spesa di personale che non può superare quella sostenuta nel 2004, gli enti possano procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni di precedenti rapporti di lavoro che siano avvenute a partire dall'anno 2004, purchè l'ammontare totale del costo del personale, comprensivo delle nuove assunzioni, non sia superiore alla spesa sostenuta nel 2004.

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 29 giugno 2007
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

