

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza dell'11 dicembre 2007

\*\*\*\*\*

composta dai magistrati:

dott. Mario Casaccia	Presidente
dott. Gennaro Di Cecilia	Referendario, relatore
dott. Patrizia Ferrari	Referendario, relatore

\*\*\*\*\*

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

Visto il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con delibera dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

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 deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Isernia con nota del 29 novembre 2007, prot. n. 36448, pervenuta in pari data e registrata al prot. n. 2849/15/Par. riguardante la possibilità di procedere a nuove assunzioni ed alla stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili (L.S.U.);

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n.16 del 7 dicembre 2007 che ha fissato per il giorno 11 dicembre 2007 la convocazione del Collegio per l'adunanza della Sezione;

Udita la relazione orale svolta dai Referendari d.ssa Patrizia Ferrari e dr. Gennaro Di Cecilia;

### **RITENUTO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Isernia ha inoltrato, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (meglio nota come legge La Loggia), richiesta di parere riguardante la possibilità di procedere a nuove assunzioni di personale nell'anno in corso e nel 2008 ed alla stabilizzazione di lavoratori socialmente utili (L.S.U.), ricorrendone i presupposti (art. 1, co. 558, della L. n. 296/2006).

A tal fine, quanto al primo quesito questi ha evidenziato che le disposizioni contenute nell'art. 1, co. 557 della L. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) impongono agli enti sottoposti alla disciplina del patto di stabilità, come il Comune di Isernia avente una popolazione superiore a 5000 abitanti, la riduzione delle spese di personale prevedendo, contestualmente, per il 2007 la disapplicazione dell'art. 1, co. da 198 a 206, della L. n. 266/2005 (legge finanziaria del 2006), con la chiara esclusione dell'indicazione della misura della riduzione di tale spesa.

Affermava inoltre che il Comune di Isernia, nel corso del 2007, aveva avuto collocamenti a riposo di n. 3 unità di personale di categoria "D", con una conseguente riduzione della spesa di personale, ma che non ha rispettato i limiti imposti dal patto di stabilità per l'anno 2006 e per i

primi tre trimestri dell'anno in corso prevedendo, tuttavia, un rientro nel patto nel corso dell'ultimo trimestre.

Precisava, infine, che in caso di assunzioni programmate, il costo delle stesse resta, comunque, contenuto nei limiti della spesa sostenuta agli stessi fini per l'anno 2006.

Con nota presidenziale prot. n. 2880/15/PAR. del 3 dicembre 2007 della richiesta è stata data preventiva comunicazione alla Sezione delle Autonomie, Ufficio del Coordinamento, ed ai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo, al fine di acquisire i rispettivi orientamenti in ordine alla questione sollevata, attese la portata di interesse generale.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

Per esigenze di carattere logico-giuridiche, della richiesta di parere va esaminata pregiudizialmente la condizione della sua ammissibilità, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Circa il primo, essa si ritiene ammissibile in quanto proveniente da organo legittimato e rappresentativo dell'Ente locale, vale a dire dal Sindaco di Isernia, ai sensi del combinato disposto degli artt. 50, co. 2, del D. Lgs. 18/8/2000, n. 267 e 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n.

131.

Per quanto riguarda l'aspetto oggettivo, la questione sollevata può considerarsi rientrare senz'altro nell'ambito della materia della contabilità pubblica, anche secondo il significato precisato, in via generale ed astratta, nella Deliberazione n. 5 del 17/2/2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti e ribadito costantemente da questa Sezione - che costituisce presupposto strumentale all'esercizio della funzione consultiva attribuita alla Corte - attesa la natura "finanziaria" della tipologia delle spese e delle correlative fasi (artt. 182 e ss. T.U.E.L.), le quali rappresentano "elementi negativi" del conto economico.

Appare rispettato anche il parametro della generalità e dell'astrattezza che caratterizza la questione sollevata, per l'indubbio interesse comune ad una vasta ed indiscriminata platea di

enti locali, perché diretta ad ottenere chiarimenti ed indicazioni relativi a norme che detti enti locali debbono osservare al fine di concorrere agli obiettivi della finanza pubblica ed al raggiungimento di livelli di regolarità della costruzione del documento contabile del bilancio di previsione e, più in generale, di sana gestione finanziaria.

Risolte le questioni pregiudiziali, è ora possibile esaminare i motivi di merito sollevati, in relazione ai quali si svolgono le seguenti osservazioni e considerazioni che potranno illuminare l'attività decisionale rientrante nella sfera di discrezionalità amministrativa dell'ente locale.

Occorre preliminarmente osservare che l'esigenza di contenere il disavanzo annuo delle Amministrazioni pubbliche ed il debito pubblico aveva indotto il legislatore statale a prevedere la possibilità per gli enti locali di adottare, nel rispetto della loro autonomia, accanto ad alcune azioni quali, ad esempio, il perseguimento degli obiettivi di efficienza, l'aumento della produttività, il contenimento del tasso di crescita, il potenziamento dell'attività di accertamento di tributi e la lotta all'evasione dei tributi locali, quelle tendenti alla riduzione della spesa per il personale.

Il necessario concorso delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione degli obiettivi nazionali di finanza pubblica per il triennio 2007-2009 è stato recentemente confermato dall'art. 1, commi da 655 a 695, L. 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), in vigore dall'1 gennaio 2007, per gli enti sottoposti all'osservanza dei vincoli sopranazionali (recte, comunitari) derivanti dalla sottoscrizione da parte dell'Italia del Trattato di Maastricht, vale a dire province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, attraverso la previsione di un corredo normativo costituito da principi fondamentali (artt. 117, co. 3, e 119, co. 2, Cost.) finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica (co. 676).

Gli obblighi giuridici incombenti sia sulle autonomie regionali che locali non si esauriscono nel rispetto dei vincoli comunitari discendenti dal Patto di stabilità e crescita per gli enti che vi sono assoggettati, dal momento che la Legge finanziaria per il 2007 ne ha ribadito altri che

assicurino la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative (art. 1, co. 557, legge citata), prevedendo invece uno specifico e differenziato regime legale per gli altri enti che non sono sottoposti a tali regole pattizie (co. 562).

Come evidenziato dal rappresentante dell'ente locale propulsivo, con la prima delle due norme richiamate il legislatore ha modificato la precedente disciplina introdotta dalle leggi finanziarie, sempre finalizzata alla salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica previsti dalla normativa sul patto di stabilità interno, prevedendo l'espressa e specifica disapplicazione, a decorrere dal 2007, delle disposizioni concernenti gli oneri di personale contenute nell'art. 1, commi da 198 a 206, della Legge n. 266/2005 riguardanti gli enti assoggettati al rispetto dei vincoli comunitari, soprattutto con riferimento al co. 204, nel testo sostituito dall'art. 30 del D.L. n. 223/2006, convertito, con modificazioni, in L. n. 248/2006, che prevedeva il divieto di procedere a nuove assunzioni quale sanzione a carico degli enti che non avessero rispettato il limite "generale" posto alla spesa di personale.

Per quanto riguarda, invece, i comuni "non sottoposti al rispetto delle regole discendenti dal patto di stabilità interno" è stato previsto che le spese del 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 valore dell'anno 2004, con l'ulteriore vincolo rappresentato dalla possibilità di procedere a nuove assunzioni di personale ma unicamente entro il limite stabilito dalle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente (art. 1, co. 562).

In particolare, la ratio legis che da tale differenziato regime si coglie appare risiedere nella scelta operata dal legislatore, nel primo caso, in vista del raggiungimento del risultato "globale" da parte dell'ente sottoposto al patto di stabilità, con riferimento alle spese "generali" che intende complessivamente sostenere nell'esercizio finanziario, incluse nel relativo computo

quelle del personale, laddove invece per gli enti sottratti all'osservanza della disciplina pattizia si è ritenuto di perseguire l'obiettivo di un significativo contenimento della spesa attraverso la previsione di un più rigoroso e stringente sistema vincolistico, costituito dalla predeterminazione di veri e propri limiti o "tetti" riguardanti tale spesa, ritenuti invalicabili (in termini, cfr. Del. Sezione di controllo Lombardia, n. 19 del 22/5/2007).

Ciò anche in considerazione dell'assenza per gli enti non assoggettati alle regole del patto di stabilità di un limite prefissato di riduzione della spesa "generale", dimodoché quello stabilito per la singola voce relativa alla spesa del personale rappresenta l'unico vincolo posto.

Al riguardo la Sezione ricorda l'apprezzamento sulla legittimità del criterio adottato dal legislatore in relazione ai parametri costituzionali, sotto i distinti profili di ragionevolezza e dell'esclusione della capacità invasiva della legge statale della sfera di autonomia riservata agli enti locali, laddove veicolata mediante non specifici e puntuali vincoli (come affermato da C. Cost., sent. n. 390/2004 e n. 417/2005).

Vincoli la cui imposizione da parte dello Stato è stata ritenuta non illegittima poiché trattasi di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (C.Cost., n.169/2007) ed i cui

principi sono stati recentemente ribaditi da C. Cost. 5/12/2007, n. 412.

Pertanto, la spesa del personale, rientrante nell'ambito del coacervo delle spese rilevanti ai fini del rispetto delle regole del Patto di stabilità interno per l'anno 2007, nessuna limitazione o specifico tetto o soglia massima incontra per quanto attiene alle nuove assunzioni, nemmeno per quegli enti non virtuosi, vale a dire degli enti che detti vincoli comunitari hanno violato negli esercizi precedenti ed in quello in corso, pur nel riaffermato rispetto del principio dell'obbligo di tendenziale riduzione di detta spesa (co. 557 L.F.). Spesa che rispetto al dato parametrico è ragionevole ritenere, pur nel silenzio della legge, riferibile all'ammontare della spesa di personale sostenuta nel 2006, da conseguire attraverso l'adozione degli strumenti

delineati dal legislatore nel co. 557 e surrichiamati, ed il cui obiettivo, nel caso in esame, sembrerebbe rispettato secondo le affermazioni rese dal sindaco circa il contenimento entro i limiti della spesa sostenuta nell'anno 2006.

Depone per tale ermeneutica anche la normativa sopravvenuta dell'art. 6, co. 8-sexies del D.L. 28/12/2006, n. 300, nel testo contenuto nel comma aggiunto dalla legge di conversione 26/2/2007, n. 17, che ha abrogato il corredo sanzionatorio appena introdotto dall'art. 1, co. 561, della L. 27/12/2006, n. 296 che prevedeva il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto per gli enti che non abbiano rispettato, per l'anno 2006, le regole del patto di stabilità interno.

Per quanto concerne la possibilità di nuove assunzioni nell'anno 2008, ulteriore quesito posto dal Comune di Isernia, non è possibile allo stato formulare alcun pronostico o attendibile apprezzamento al di fuori delle considerazioni appena delineate "a legislazione vigente", ritenendo indispensabile rinviare ogni valutazione all'esito dell'esame della manovra finanziaria del 2008.

Diversamente avviene in relazione al secondo quesito proposto relativo alla possibilità, a decorrere dall'1/1/2007 per gli enti locali sottoposti alle regole del patto di stabilità, di stabilizzazione del personale precario che possiede i requisiti e le caratteristiche descritte nell'art. 1, co. 558, L. n. 296/2006, vale a dire oltre al personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, nonché dei lavoratori collocati in attività socialmente utili (L.S.U.).

Invero si ritiene che dal risultato di un'imprescindibile interpretazione letterale, prima ancora che logica, della predetta norma può agevolmente desumersi che, pur rientrando nella sfera di discrezionalità ed autonomia dell'ente, tale opzione prevede il soddisfacimento di due condizioni ivi contemplate, vale a dire il rispetto dei *"limiti dei posti disponibili in organico"* e *"fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno"*.

Residua, pertanto, inalterato l'obbligo di osservanza delle regole del patto di stabilità interno per l'anno 2007 - da accertare con le procedure di cui al co. 686 e per la cui violazione è comminato il regime sanzionatorio previsto dall'art. 1, co. 691 e 692, della L. 296/2006 - il cui rispetto influenza necessariamente la stabilizzazione del personale precario, attesa la non esplicita abrogazione di tale disposizione ad opera della normativa sopravvenuta alla L. F. per il 2007, concernente la proroga dei termini secondo l'art. 6, co.8-sexies, D.L. n. 300/2006, conv. in L. n. 17/2007) surrichiamato, diversamente da quanto avviene per il travolto divieto contenuto nel co. 561, ma riferito al rispetto del vincolo per l'anno 2006.

Ciò diversamente dal regime legale incentivante la stabilizzazione introdotto per i comuni non soggetti al patto di stabilità, come disciplinato dal co. 1156.

#### **P.Q.M**

Nelle suesposte considerazioni è l'avviso di questa Sezione riguardante la possibilità di procedere all'assunzione di personale negli anni 2007 e 2008 ed alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (L.S.U.) da parte del Comune di Isernia.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di Consiglio.

I Relatori  
(Gennaro Di Cecilia)

Il Presidente  
(Mario Casaccia)

(Patrizia Ferrari)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA l'11 dicembre 2007

Il Direttore Amministrativo



(dott. Davide Sabato)