



Repubblica italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai Signori:

prof. avv. Giuseppe Palumbi	Presidente
dott. Giorgio Longu	consigliere
dott. Nicola Leone	consigliere relatore
dott.ssa Maria Paola Marcia	consigliere
dott.ssa Valeria Mistretta	primo referendario
dott. Michele Scarpa	referendario
dott.ssa Lucia d'Ambrosio	referendario,

si è riunita in camera di consiglio il giorno 11 settembre 2007,

per discutere e deliberare il seguente ordine del giorno: **espressione di parere su richiesta del Sindaco del Comune dei Domusnovas (CA), prot. n. 8.167 in data 23 luglio 2007, pervenuta nella segreteria della Sezione in data 25 luglio 2007 ed acquisita al protocollo con il numero 591/PRES.**

* * * * *

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

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3, che approva lo Statuto Speciale della Regione autonoma della Sardegna;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, con il quale, in attuazione dello Statuto è stata istituita la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna e ne sono state disciplinate le funzioni;

visto il decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, modificativo del predetto decreto;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, articolo 7, comma 8;

vista la nota n. 8.167, in data 23 luglio 2007, pervenuta il 25 luglio 2007 ed assunta al n. 591/PRES del protocollo, con la quale il Sindaco del Comune di Domusnovas ha trasmesso alla Sezione del controllo una richiesta di parere;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 28/2007 del 5 settembre 2007 con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna camera di consiglio per deliberare sulla richiesta di parere di cui trattasi;

vista la nota protocollo n. 598/PRES del 25 luglio 2007 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato al consigliere Nicola Leone l'istruttoria del richiesto parere;

vista la nota prot. N. 467/III/3 con cui il Consigliere Leone ha chiesto al Presidente il deferimento della questione alla Sezione;

vista l'ordinanza n. 28/2007 del 5 settembre 2007, con cui il Presidente della Sezione del controllo ha convocato la Sezione in camera di consiglio il giorno 11 settembre 2007 alle ore 10,30, per deliberare intorno al parere richiesto;

il relatore consigliere Nicola Leone svolge la relazione.

1. Il quesito.

Il Sindaco del Comune di Domusnovas chiede, avvalendosi *della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131* che la Sezione esprima il proprio parere *in merito alla possibilità di dar luogo da parte del Comune, alla stabilizzazione di soggetti appartenenti alla categoria L.S.U.*

2. Il fatto.

L'Amministrazione richiedente, avente più di 5.000 abitanti e, quindi, soggetta alla regole di patto di stabilità interno, espone che nell'anno 2006 *ha raggiunto l'obiettivo inerente il rispetto della riduzione della spesa del personale. L'Ente stesso, in ossequio al disposto del comma 684, dell'art. 1, della L. 296/2006, relativamente all'anno 2007, in sede di approvazione, per lo stesso anno, del bilancio di previsione, ha raggiunto l'obiettivo programmatico del rispetto del patto di stabilità interno.*

L'Ente riconosce che, ai sensi del citato art. 1, comma 557 della legge finanziaria per il 2007 (L. 296/2006) *risulta assolutamente inequivocabile in capo all'Ente, l'obbligo del rispetto di quanto previsto dal comma 557.*

Peraltro, l'Ente intende procedere alla stabilizzazione di n. 2 unità L.S.U. appartenenti alla cat. A e B.

3. Questioni di ammissibilità e ricevibilità.

La Sezione premette che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Il Consiglio regionale, ha approvato la Legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1 che istituisce il Consiglio delle Autonomie locali in Sardegna.

La richiesta di parere è, peraltro, pervenuta, direttamente alla Sezione e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

La Sezione ha già avuto modo di statuire l'ammissibilità di richieste di parere che, ancorché non inoltrate per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, provengano, però, come nel caso di specie, dal legale rappresentante dell'Ente.

Si deve ora verificare l'ammissibilità dello stesso quesito.

La legge 131/2003, art. 7, comma 8, prevede che la Corte dei conti possa essere chiamata a rendere pareri – alle regioni ed agli enti locali – ***in materia di contabilità pubblica.***

Il parere richiesto riguarda l'interpretazione delle norme stabilite per il rispetto del patto di stabilità interno: le disposizioni in materia di assunzioni e di personale sono tra quelle che maggiormente incidono sulla possibilità del rispetto del patto di stabilità interno. Pertanto il quesito posto attiene sicuramente alla materia della contabilità pubblica (in questo senso, si veda Sezione reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 30/pareri/2007).

Ritenuto ammissibile il parere, anche sotto il profilo oggettivo, si può passare all'esame del merito.

4. Il merito.

La questione proposta sarà decisa non statuendo se il Comune di Domusnovas possa o non possa stabilizzare o assumere lavoratori socialmente utili, ma se la normativa attuale consenta la stabilizzazione o l'assunzione di lavoratori socialmente utili nel rispetto delle norme sul patto di stabilità.

L'esame della normativa rappresenta bene la complessità del sistema con cui il legislatore nazionale tenta di mantenere il Paese nei limiti di bilancio posti dagli impegni assunti in sede comunitaria. Tentativi che presentano anche inspiegabili passi indietro, come si vedrà oltre.

Intanto è bene ricordare che per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità, i Comuni con meno di 5.000 abitanti, altre sono le norme che vengono in considerazione e, tra esse, il comma 1.156, lettera f) che, esplicitamente, ma nei limiti del contingente di 2.450 lavoratori, consente, appunto, (non la stabilizzazione, ma) l'assunzione di *soggetti collocati in attività socialmente utili*.

Per quanto riguarda, invece, i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, lo stesso richiedente cita l'articolo 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria per il 2007. Di seguito, ogni riferimento alla legge finanziaria per il 2007 – L. 296/2006 - sarà fatto indicando il comma dell'articolo 1 (e unico); ogni riferimento alla legge 266/2005 – l.f. per il 2006 sarà fatto indicando solo il comma e il numero della legge.

La norma recita: *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.*

Dalla norma ora riferita, si evince, intanto, che il fine primario degli enti tenuti al rispetto del patto di stabilità è la **riduzione delle spese per il personale**.

La riduzione delle spese può ottenersi anche, ma non necessariamente, con il contenimento delle assunzioni, ma con altre misure, quali, per esempio, il **riassetto organizzativo** e in sede di determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione collettiva.

La norma dispone ancora, con terminologia non molto corretta, la **disapplicazione a)** dell'art. 1, comma 98 della l.f. per il 2005 (l. 30 dicembre 2004, n. 311) e **b)** dei commi da 198 a 206 della l. 266/2005 (l.f. per il 2006).

La norma sub a) prevede la fissazione di criteri e limiti per le assunzioni (tra altri enti) negli enti locali ed il divieto di assunzione, nell'anno successivo, per gli enti che non abbiano

rispettato il patto di stabilità; le norme sub b) prevedono tetti di spesa per il personale, assumendo come anno di riferimento il 2004.

Quindi, mentre l'obiettivo, in materia di spese per il personale, nella legge finanziaria per il 2006 (l. 266/2005) era la riduzione di almeno uno per cento della spesa per il personale nel 2006, rispetto alla spesa sostenuta nel 2004, con la finanziaria per il 2007 l'obiettivo diviene la riduzione di tale tipologia di spesa (*gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale*).

La norma, come si è già visto sopra, indica alcune modalità per il raggiungimento dell'obiettivo e, quindi, non è esclusa a priori la possibilità di procedere ad assunzioni. Tale possibilità è preclusa agli enti che non abbiano raggiunto l'obiettivo del rispetto del patto di stabilità i quali ***non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto*** [comma 561]. Tale norma, peraltro, inopinatamente, è stata posta nel nulla dall'articolo 6 comma 8-sexies della legge 26 febbraio 2007, n. 17 con cui è stato convertito, con modificazioni, il decreto legge 28 dicembre 2006, n. 300, con cui il legislatore ha disposto che *per l'anno 2007 agli enti che non abbiano rispettato per l'anno 2006 le regole del patto di stabilità interno non si applicano le disposizioni previste dall'articolo 1, comma 561, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*.

Si consideri, ancora, che gli enti non soggetti al patto di stabilità possono procedere ad assunzioni ***nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno***, con la limitazione che, comunque, la spesa sostenuta per il personale non deve superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004 [comma 562].

Allora la risposta al quesito proposto è che gli enti assoggettati alle regole del patto di stabilità interno e che abbiano rispettato il patto, possono procedere ad assunzioni nel rispetto del limite di spesa che non può superare quella sostenuta nell'anno 2006. In questo senso anche

Sez. controllo regionale della Lombardia citata sopra che afferma, con riferimento ad ente che non ha rispettato le norme del patto di stabilità interno, *non vi è dubbio che è venuto meno il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo... tuttavia permane nei confronti degli enti soggetti al patto di stabilità interno (e a maggior ragione per quelli che non lo hanno rispettato) l'obbligo del rispetto della riduzione della spesa per il personale...*

Nel caso che ne interessa occorre anche verificare la legislazione regionale.

La Regione autonoma della Sardegna, negli ultimi anni, ha legiferato in materia di lavoratori socialmente utili (LSU). Per esempio, la legge regionale 9 giugno 1995, n. 15, la l.r. 1° agosto 2000, n. 16, la legge finanziaria regionale per il 2001 (l.r. 24 aprile 2001, n. 6) che all'articolo 4, comma 19, prevedeva finanziamenti ai comuni per LSU; la legge finanziaria regionale per il 2004 (l.r. n. 6/2004) prevedeva contributi agli enti locali che avessero assunto LSU a tempo indeterminato. Da ultimo, la legge regionale 23 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria regionale per il 2007), prevede la stabilizzazione degli LSU in diverse disposizioni (artt. 15, comma 4, 30, comma 12, 36, comma 2). Qui, interessa il comma 12 dell'art. 30, il quale, testualmente, recita: ***per il finanziamento degli interventi regionali in favore di lavoratori socialmente utili finalizzati alla stabilizzazione degli stessi è autorizzata la spesa di euro 9.274.000 per l'anno 2007 e di euro 7.774.000 per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010...***

Pertanto, se l'ente riceve contributi regionali al fine dell'assunzione in via stabile di LSU, si può ritenere che tali importi non rientrino nel calcolo della spesa per il personale ai fini del rispetto delle regole del patto di stabilità interno.

Non può sottacersi che, nel tempo, la stabilizzazione di cui si tratta comporterà, a regime, oneri diretti a carico del bilancio dell'Ente.

* * * * *

La Sezione,

ai sensi e per gli effetti di cui al disposto dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131,

DELIBERA

il richiesto parere in conformità alle considerazioni esposte.

La Sezione dispone che il presente atto, a cura della Segreteria, sia inviato al Presidente del Consiglio comunale di Domusnovas e al Sindaco, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 11 settembre 2007.

Il Magistrato relatore

Nicola Leone

Il Presidente

Prof. avv. Giuseppe Palumbi

Depositata in Segreteria il giorno 12 settembre 2007

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Anna Maria Ferrero

f.to Marina Saviano