

# CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 13/2008

*nell' adunanza del 10 luglio 2008*

Composta dai seguenti magistrati:

Cons. Francesco Amabile Presidente f.f.

Cons. Raffaele Del Grosso

Cons. Corradino Corrado

I Ref. Francesco Uccello Relatore

Ha adottato la seguente deliberazione

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

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

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e le 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 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la nota in data 31 marzo 2007, n. 3967, con la quale il Sindaco del Comune di San Gennaro Vesuviano (NA) ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 21/2008 del 1 luglio 2008 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Primo Referendario Francesco Uccello;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di San Gennaro Vesuviano ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine alla possibilità di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 3, comma 120, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), che consente agli enti locali di effettuare, in presenza di determinati presupposti, assunzioni di personale in deroga ai principi di riduzione programmata della spesa e del relativo fabbisogno di risorse umane.

Nel formulare il quesito, il Sindaco ha chiarito che il Comune di San Gennaro Vesuviano è stato oggetto, in due distinte occasioni, di misure di "commissariamento" ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL): in un primo caso, lo scioglimento del Consiglio comunale ha avuto effetto dal 13 novembre 2001 al 15 giugno 2004; nel secondo, la reiterazione della misura straordinaria è stata disposta con D.P.R. 15 novembre 2006, provvedimento poi annullato con sentenza n. 7060/2007 del T.A.R. Campania – I Sezione - di Napoli, confermata in appello con decisione n. 449/2008 del Consiglio di Stato, Sezione Quarta.

Il ripristino degli organi elettivi del Comune ha dato luogo, tuttavia, a talune incertezze applicative in ordine al rispetto della disciplina prevista dal Patto di stabilità interno per l'anno 2007, soprattutto con riferimento all'applicazione dell'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), che consente, agli Enti soggetti alle regole del Patto, di procedere alla "stabilizzazione" del personale in servizio a tempo determinato (comprese le unità lavorative collocate in attività socialmente utili) previa osservanza di particolari adempimenti.

Su conforme avviso del Dipartimento della Funzione pubblica – U.P.P.A. – espresso con parere dell' 11 ottobre 2007, l'Ente ha quindi proceduto, ai sensi del richiamato comma 558 della legge n. 296/2006, alla stabilizzazione di 13 unità di personale L.S.U., ma con l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 386, della citata legge n. 244/2007 si è riproposto il problema dell'applicabilità, anche nei confronti degli enti commissariati ai sensi dell'art. 143 del TUEL, del disposto di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, come integrato dall'art. 3, comma 120, della legge n. 244/2007, che autorizza le menzionate assunzioni in deroga ai vigenti principi di contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale.

Investito nuovamente della questione, il predetto organo della Funzione Pubblica, con parere del 18 marzo 2008, ha espresso l'avviso che anche gli enti commissariati possano avvalersi dell'eccezionale deroga contenuta nel nuovo testo del comma 557, come modificato dalla legge finanziaria per il 2008, subordinatamente al rispetto dei vincoli di coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e delle condizioni poste a garanzia della solidità finanziaria dell'ente, con la sola eccezione del presupposto previsto alla lettera a) del citato disposto normativo, che nel caso *de quo* sarebbe da considerarsi "*tamquam non esset*".

A chiarimento delle illustrate vicende gestionali, il Sindaco di San Gennaro Vesuviano ha inteso altresì sottolineare, con l'invio delle delibere di rideterminazione della dotazione organica del Comune, lo stato di "*gravissimo deficit di personale*" che

caratterizzerebbe, in termini sia quantitativi che qualitativi, l'organico dell'Ente e la connessa esigenza di effettuare *"alcune assunzioni nei settori in cui è particolarmente avvertita detta carenza di personale"*.

#### CONSIDERATO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine all'ammissibilità delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio senz'altro ricevibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza del Sindaco del Comune di San Gennaro Vesuviano in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione comunale legittimato ad esprimere, ai sensi dell'art. 50 del T.U. 18 agosto 2000 n. 267, la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno.

Quanto al profilo oggettivo, osserva il Collegio come il quesito in trattazione, involgendo problematiche attinenti la corretta applicazione della normativa sul Patto di stabilità interno, afferisca certamente alla materia della contabilità pubblica che, nell'accezione generalmente accolta, concerne l'interpretazione di norme che presiedono alla gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli altri Enti pubblici e che tutelano gli equilibri economico-finanziari dei rispettivi bilanci.

Peraltro, la richiesta di parere deve essere considerata oggettivamente ammissibile nonostante vengano prospettate tematiche che traggono origine dalla materia dell'assunzione di personale, nella considerazione che non della specifica gestione del personale si tratta, ma della disciplina che, in ragione di esigenze di contenimento della spesa, limita l'attività contrattuale dell'Ente circoscrivendone i casi e i presupposti giustificativi.

Deve tuttavia evidenziarsi che, in armonia con l'orientamento espresso in sede di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, la funzione consultiva può riguardare soltanto questioni di carattere generale ed astratto, in quanto l'eventuale riferimento a singoli atti gestionali finirebbe col tradursi, di fatto, in una indebita ingerenza della Corte in funzioni di amministrazione attiva del Comune. Tale coinvolgimento nei processi decisionali dell'Ente, oltre a contrastare con le altre funzioni proprie della Corte, contraddistinte da assoluta indipendenza e terzietà, finirebbe col condizionare la stessa attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il suo controllo, esterno e neutrale.

Tanto premesso, si ritiene possa darsi ingresso alla valutazione nel merito del quesito proposto, previa declaratoria di ammissibilità limitata ai profili di natura essenzialmente esegetica, concernenti gli effetti che dalla vigente normativa sul Patto di stabilità interno, avuto riguardo anche alle eventuali possibilità di deroga, possono discendere in ordine all'adottabilità o meno dei provvedimenti ipotizzati.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, il Comune di San Gennaro Vesuviano non avrebbe rispettato, per gli anni 2005 e 2007, i limiti di spesa dettati dalle disposizioni in materia di Patto di stabilità interno. Tale circostanza sembrerebbe costituire elemento ostativo all'applicazione del regime derogatorio previsto dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), come modificato dall'art. 3, comma 120, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008), che consente di effettuare assunzioni di personale, ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, al ricorrere di determinati presupposti, tra i quali vi è quello di aver rispettato il Patto di stabilità nell'ultimo triennio (lettera a).

In via generale, occorre preliminarmente osservare che l'ambito di applicazione del Patto di stabilità interno agli enti locali presenta, nelle più recenti versioni, significative eccezioni, riconducibili, essenzialmente, a due distinti ordini di criteri: il primo, fa riferimento alla classe demografica di appartenenza dell'ente (popolazione residente); il secondo, si incentra sulla disponibilità della base di calcolo (livello di spesa o saldo finanziario) da cui risalire per individuare gli obiettivi programmatici.

Alla luce di quest'ultimo criterio, il legislatore ha ritenuto di esonerare dalle regole del Patto sia gli enti locali di nuova istituzione sia gli enti commissariati, in considerazione del fatto che, in entrambi i casi, non è possibile individuare una base contabile di riferimento idonea a determinare l'entità del concorso dell'ente alla manovra di finanza pubblica. Con particolare riferimento agli enti commissariati, il Parlamento ha infatti osservato, con risoluzione n. 7-00741 approvata nel gennaio 2006 dalla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, che *"la cessazione dello stato di commissariamento determina, di fatto, una discontinuità di rilevanza tale da costituire una condizione del tutto assimilabile alla istituzione ex novo"*.

In linea con detta interpretazione, sia l'art. 1, comma 689, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 sia l'art. 1, comma 386, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 hanno escluso dal rispetto degli obiettivi previsti dal Patto *"gli enti locali per i quali negli anni 2004 e 2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare è 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".*

Ne consegue, che il Comune di San Gennaro Vesuviano, in quanto già commissariato dal 13 novembre 2001 al 15 giugno 2004, rientra nel novero degli enti esclusi dal rispetto del Patto di stabilità per gli anni 2006, 2007 e 2008.

A ben vedere, contrariamente all'avviso espresso dal Dipartimento della Funzione Pubblica in data 11 ottobre 2007, l'intervenuto annullamento, ad opera della sentenza del TAR Campania, degli atti concernenti lo scioglimento degli organi elettivi del Comune, non poteva determinare il *"ripristino dei presupposti che determinano l'applicazione della disciplina afferente le disposizioni della legge finanziaria applicabili agli enti che, per classe demografica, sono sottoposti al patto di stabilità di cui ai commi 557 e segg. della legge finanziaria"*, in quanto l'Ente, in virtù del precedente commissariamento (circostanza, questa, non resa ostensiva nella suddetta richiesta di parere), rientrava nell'ambito della fattispecie prevista dal comma 689 della citata legge n. 296/2006.

Senonché, in quanto ente non sottoposto alle regole del Patto di stabilità per l'anno 2007, avrebbero dovuto trovare applicazione, in materia di "stabilizzazione" dei soggetti collocati in attività socialmente utile, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 562, della legge finanziaria 2007 anziché la disciplina prevista al comma 558. Tanto più che il disposto del comma 558, oltre a subordinare l'assunzione di personale al rispetto dei limiti di spesa derivanti dal Patto, non prevedeva (diversamente dal comma 562) particolari vincoli numerici alle unità lavorative da stabilizzare al di fuori del limite naturale dei posti disponibili in organico.

Relativamente alla gestione del personale degli enti soggetti a misure di commissariamento, occorre considerare, invece, che la seconda parte dell'art. 1, comma 386, della legge n. 244/2007 opera un rinvio mobile alla disciplina dettata, in materia, per gli enti *"inclusi negli obiettivi del patto di stabilità interno"*. Tale disciplina, applicabile a tutti gli enti (compresi quelli già commissariati), è sostanzialmente riconducibile al più volte richiamato art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, ai sensi del quale gli enti locali devono assicurare *"la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative"*.

Detto principio normativo risulta successivamente integrato dall'art. 3, comma 120, della legge finanziaria 2008, che così recita:

*“All’articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Eventuali deroghe ai sensi dell’articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l’esercizio in corso, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti ulteriori condizioni:*

- a) che l’ente abbia rispettato il patto di stabilità nell’ultimo triennio;*
- b) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell’accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;*
- c) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto»”.*

L’eccezionalità della deroga impone un vaglio rigoroso delle condizioni giustificative espressamente previste dalla norma, la cui specifica sussistenza deve essere puntualmente comprovata dall’ente.

Alla luce di tale esegesi, il Collegio ritiene che non sia consentito pretermettere totalmente le previste condizioni relative al rispetto del Patto di stabilità per il solo fatto che le stesse risulterebbero incompatibili con il regime dettato per gli enti soggetti a commissariamento.

Si è detto, infatti, che la ragione dell’esclusione degli enti commissariati ex art. 143 del D.Lgs. n. 267/2000 dai vincoli di spesa riposa, essenzialmente, sull’assenza di una base di calcolo idonea a determinare gli obiettivi programmatici del singolo ente. Sicché, pur in assenza di uno specifico obbligo al rispetto del Patto, l’ente commissariato è comunque tenuto ad una rigorosa programmazione finanziaria che risulti coerente con lo spirito e gli obiettivi di finanza pubblica perseguiti dal legislatore.

In questo contesto va letta anche la disposizione di cui alla lettera a) dell’art. 3, comma 120, sopra menzionata, che richiede il rispetto del Patto nell’ultimo triennio (anni 2005/2007). Tale condizione può considerarsi integrata anche se, per vicende legate al commissariamento, non sia possibile dimostrare il rispetto dei limiti di spesa per ciascuno dei tre esercizi considerati ma solo per uno o alcuni di essi. Per converso, il mancato raggiungimento anche di uno solo degli obiettivi previsti dal Patto per gli anni 2005, 2006 e 2007 impedirebbe all’ente commissariato, sottoposto alle regole del Patto in uno di detti esercizi, di avvalersi della facoltà di deroga.

Sul punto, ritiene il Collegio che la citata risoluzione parlamentare non è estensibile retroattivamente anche all’esercizio 2005, in considerazione del chiaro disposto di cui all’art.1, comma 689, della legge n.296/2006 che ha limitato l’effetto

retroattivo del principio di sostanziale equiparazione tra enti commissariati ed enti di nuova istituzione al solo anno 2006.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

*Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio del 10 luglio 2008.*

Il Primo Referendario relatore

f.to dott. Francesco UCCELLO

Il Presidente f.f.

f.to dott. Francesco AMABILE

Depositato in Segreteria in data 10 luglio 2008

Il Dirigente del servizio di supporto

f.to dott. Maurizio ARLACCHI