



Deliberazione n.17/pareri/2008

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. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 3 aprile 2008

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. 455 del 25 febbraio 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Longone al Segrino (Como) 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'art. 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 Longone al Segrino (Como);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con quesito del 25.02.2008 recante il n.455 di protocollo, il Sindaco del Comune Longone al Segrino ha chiesto il parere della Sezione sulle

corrette modalità di assunzione di un'unità di personale da impiegare nei servizi manutentivi del Comune.

Nel contesto del quesito, il Sindaco dichiara che il Comune di Longone al Segrino, ha una popolazione, rilevata al 31/12/2007, di 1703 abitanti e che il tendenziale incremento della richiesta di servizi da parte della comunità amministrata rende sottodimensionata l'attuale dotazione organica dell'Ente.

La situazione è tale da indurre l'amministrazione comunale ad assumere un'ulteriore unità di personale da impiegare nei servizi di manutenzione.

In data 3 aprile 2008, in sede di adunanza della Sezione il Sindaco richiedente, comparso personalmente, ha specificato che il Comune non ha rispettato per il biennio 2004-2006 la percentuale di riduzione delle spese per il personale prevista dalle norme finanziarie statali e che il quesito concerne l'assunzione a tempo indeterminato di un lavoratore socialmente utile già proficuamente destinato a mansioni di manutenzione e pulizia di prati e di giardini comunali, servizio indispensabile per un'ordinata tenuta del verde pubblico.

Il Sindaco richiede alla Sezione d'indicare le opportune modalità della procedura da seguire per l'assunzione nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria dell'ente.

#### AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA DEL QUESITO

La richiesta di parere in esame è formulata ai sensi dell'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". Tale funzione consultiva è compresa nell'ampio quadro di 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.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere da parte dei Comuni, si richiamano le indicazioni in merito della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ed il fatto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, come nel caso della Regione Lombardia, non costituisce elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta (in tal senso si è già espressa questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004).

Pertanto, sotto il profilo della legittimazione soggettiva, la richiesta in oggetto, proveniente dal Sindaco del comune di Longone al Segrino, deve essere presa in esame.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva la richiesta di parere, allo stato degli atti non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; riveste "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al Comune richiedente; rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi Finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione ai limiti per le assunzioni di personale.

Anche per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di Longone al Segrino è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

#### MERITO

Passando all'esame del merito della richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Longone al Segrino, occorre preliminarmente ribadire quanto già affermato in altre occasioni da questa Sezione, ovvero che la scelta concreta circa le modalità di sopperire al fabbisogno di personale rientra appieno nell'alveo della discrezionalità amministrativa dell'ente comunale, poiché trattasi di opzione organizzativa rimessa alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla Pubblica Amministrazione.

Del pari, rientra nell'attività discrezionale la stessa opzione di addivenire o meno all'assunzione di nuovo personale.

Pertanto, il parere della Sezione non può che incentrarsi sulla disciplina normativa applicabile al caso in esame, emergente dalla ricognizione dei più recenti interventi legislativi in materia di assunzioni, fermo restando il consolidato principio di riduzione della spesa per il personale.

Questa Sezione con parere n.28/2007 del 29 giugno 2007 ha già avuto occasione di richiamare la disciplina della legge Finanziaria per il 2007 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, per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita.

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha previsto genericamente che tutti i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, fra i quali risulta essere il Comune richiedente il presente parere, 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 interno.

Per i Comuni non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno è previsto però che debbano contenere le spese di personale (al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali) nei limiti di quanto speso nell'anno 2004 e non possano procedere a nuove assunzioni di personale se non in relazione a precedenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente avvenute nel precedente anno, "ivi compreso il personale di cui al comma 558" della legge stessa (Art. 1. co. 562 l.Fin.2007).

In tale quadro normativo si è inserita successivamente la legge Finanziaria per il 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244), che, con il dichiarato intento di scongiurare il fenomeno del precariato nella Pubblica Amministrazione, ha dettato un'articolata disciplina in materia di stabilizzazione del personale estendendola a tutte le amministrazioni regionali e locali (art.3 commi 90 e ss.).

E' da rimarcare che su tali argomenti questa Sezione si è diffusamente espressa con parere n.10 del 2008, segnatamente in tema di disciplina delle forme contrattuali di lavoro subordinato, di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché di incarichi professionali da svolgere nell'ambito dell'ente comunale gravato da problemi di carenza di personale.

Del pari, occorre segnalare il parere n.8 del 2008 espresso da questa Sezione in tema di criteri di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato.

La legge Finanziaria per il 2008 ha inoltre novellato la citata disposizione concernente gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno, richiamando nel nuovo testo dell'articolo 1, co. 562 l. 296/2006 - come modificato dall'art. 3 comma 121 della legge 24 dicembre 2007 n.244 - quanto disposto nell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che così recita: "A decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e

successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate”.

Da tale disposizione si evince, da un lato, la persistenza del principio di riduzione della spesa per il personale, applicabile anche per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, quale corollario del più generale principio di riduzione della spesa pubblica, dall’altro, la presenza di stringenti limitazioni di legge alla possibilità di deroga a suddetti criteri generali.

Il permanere nel tempo di un rigido parametro numerico di riferimento all’anno 2004, cui orientare la diminuzione progressiva della spesa pubblica per il personale, fermi restando il perseguimento della sana e corretta gestione finanziaria ed il principio di salvaguardia degli equilibri di bilancio anche in rapporto a più esercizi consecutivi, ha indotto il legislatore ad introdurre misure perequative di posizioni di squilibrio per quei Comuni che si trovano nel rispetto dei criteri indicati dall’art.1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n.296, come modificato dalla legge 24.12.2007 n.244.

Con la citata novella apportata dalla legge finanziaria per il 2008 alla norma in questione, gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno incontrano ora nuovi criteri obiettivi che si aggiungono alla precedente possibilità normativa di deroga, per la quale era richiesto il solo requisito dell’analitica motivazione.

Tali eventuali deroghe, infatti, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti condizioni:

a) 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, ridotto del 15 per cento;

b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento.

Il rigoroso rispetto dei citati parametri obiettivi, permette all’ente che intende assumere nuovo personale di derogare al principio di riduzione della spesa per il personale con riferimento a quanto speso nell’anno 2004.

A ciò si aggiunga che la deroga deve essere analiticamente motivata a cura dell’ente comunale circa le ragioni di improcrastinabilità ed essenzialità dell’assunzione dovuta a stringenti carenze di personale.

Occorre rimarcare che ai fini di una corretta valutazione complessiva della convenienza economica di una nuova assunzione per servizi manutentivi, e dunque in ossequio al principio di analitica motivazione, è necessario valutare, in via preventiva, se l’alternativa di affidare in appalto il servizio sia opzione preferibile all’aumento di unità di personale.

Infine, il quadro normativo deve essere completato con la disciplina dettata dall’art.3 comma 79 della legge Finanziaria per il 2008, la quale ha novellato il precetto e la portata applicativa dell’art. 36 del D. Lgs. 165/01, in un’ottica di palese contrasto al precariato nella Pubblica Amministrazione (art. 36, commi da 1 a 8 del D. Lgs. 165/2001).

La rigidità della disciplina è però parzialmente mitigata da una maggiore ampiezza dei casi in cui gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno possono fare ricorso a forme contrattuali di lavoro flessibile.

Il comma 9 del menzionato art. 36 recita testualmente: “Gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno e che comunque abbiano una dotazione organica non superiore alle quindici unità possono avvalersi di forme contrattuali di lavoro flessibile, oltre che per le finalità di cui al comma 1, per la sostituzione di lavoratori assenti e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione”.

In conclusione, ferma restando la richiamata autonomia decisionale del Comune richiedente il parere, la possibilità di procedere ad ulteriori assunzioni per un ente non soggetto alle regole del patto di stabilità interno deve ritenersi conformata dai suesposti limiti normativi, relativi al permanere degli

equilibri di bilancio per più esercizi, alla necessità di assumere nell'ambito di enti locali che rispondano ai requisiti oggettivi previsti dagli artt. 1 comma 562 della legge 296/2006 e 3 comma 121 della legge 244/2007, al rispetto delle regole generali in tema di assunzione di personale ed, infine, ad una ponderata valutazione economica complessiva, comparando, nell'ipotesi di prestazione di servizi, la convenienza economica riferita a più esercizi, tra l'assunzione di personale e l'affidamento in appalto.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il \_\_\_\_04.04.2008  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)