



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
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	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)

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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 859 del 4 febbraio 2008, pervenuta a questa Sezione in data 10 marzo 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Garlate (Lc) 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 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 16 del 19 marzo 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Garlate (Lc);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Garlate ha chiesto il parere della Sezione sulla possibilità di stabilizzare il personale assunto a tempo determinato che abbia effettuato tre anni di servizio e sulla possibilità di bandire concorsi per la copertura di posti vacanti.

Nel contesto del quesito, emerge che:

- il Comune di Garlate, con popolazione dichiarata di 2.600 abitanti, non è sottoposto al patto di stabilità interno;
- tra il 2005 ed il 2007 alcuni dipendenti comunali hanno cessato il servizio per mobilità verso altri Enti, circostanza che ha comportato la contestuale copertura dei posti resisi vacanti mediante assunzione di personale a tempo determinato;
- la spesa per il personale non supera quella sostenuta nel 2004.

IN VIA PRELIMINARE

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 Garlate, deve essere presa in esame.

Riguardo alle altre condizioni di ammissibilità, si osserva che la richiesta di parere:

- non risulta, allo stato degli atti sottoposti alla Sezione dal soggetto 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;
- risulta avere "*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;
- risulta rientrare 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 Garlate è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Passando all'esame del merito della richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Garlate, occorre preliminarmente osservare che la scelta concreta della modalità di sopperire al fabbisogno di personale, di quale sia la disciplina conseguentemente applicabile e di quali effetti comporti nella costruzione del bilancio preventivo dell'ente e nella successiva gestione spetta unicamente all'Amministrazione comunale. In particolare, resta fermo che, purché siano rispettati i limiti di spesa appresso richiamati, la scelta tra il novero di strumenti offerti dall'ordinamento agli enti per sopperire al fabbisogno di personale rientra appieno nell'attività di gestione del Comune, il quale, però, nell'ambito della sua autonomia potrà trarre indicazioni dalle considerazioni che seguono.

Tanto premesso, si richiamano i principi e la disciplina generale, quali emergono dalla ricognizione dei più recenti interventi legislativi in materia di "assunzioni".

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. Sulla disciplina relativa alle assunzioni per tale tipologia di enti si è

recentemente pronunciata questa Sezione con parere n.6/2008 del 19/2/2008, che qui si richiama ribadendo i limiti ivi stabiliti.

Per i Comuni non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno è previsto (art. 1. co. 562 l. Fin. 2007) 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" dell'articolo unico della legge stessa.

Successivamente, la legge Finanziaria per il 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244), proseguendo nell'intento del Legislatore di scongiurare il fenomeno del precariato nella Pubblica Amministrazione, ha dettato un'articolata disciplina in materia di stabilizzazione del personale (artt. 90 e ss.).

La stessa legge ha inoltre novellato la richiamata disposizione concernente gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno, richiamando nel nuovo testo dell'articolo 1, co. 562 l. 296/2006, 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, il principio generale, tuttora vigente (anche per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) che deve informare la programmazione in punto di assunzione di personale, della riduzione di spesa e, dall'altro, gli stretti limiti alla possibilità di deroga al principio stesso.

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 limiti a tale possibilità derogatoria.

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.

Per quanto concerne la possibilità di procedere alla stabilizzazione del personale in precedenza assunto a tempo determinato (genericamente definito nel quesito

“precario”), è da ritenersi applicabile quanto stabilito dall’art.3, co. 90 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con possibilità di stabilizzare tale categoria di personale (non dirigenziale) in possesso del requisito temporale di almeno tre anni di servizio, maturati in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007, fermo restando la necessità di espletamento di procedure selettive richiamate dal medesimo comma.

La procedura di stabilizzazione del personale di cui al comma 558 dell’articolo unico della legge finanziaria per il 2007 era testualmente rivolta ai soli enti sottoposti al patto di stabilità interno. L’applicabilità di tale disciplina anche agli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità si poteva evincere soltanto in via interpretativa: infatti, seppur con infelice formulazione, il comma 562 prevedeva la possibilità per gli enti con popolazione inferiore ai 5000 abitanti di procedere ad assunzioni entro i suesposti limiti, con un richiamo, per inciso, al personale di cui al comma 558.

Tale percorso ermeneutico può considerarsi ora confermato dalla previsione dell’art. 3, co. 90 e ss. l. fin. 2008, dedicato alla disciplina delle stabilizzazioni nel pubblico impiego. In particolare, il comma 90, lett. b) art. cit. prevede la facoltà di procedere a tali stabilizzazioni genericamente per “le amministrazioni regionali e locali”, senza ulteriori specificazioni circa i limiti dimensionali degli enti territoriali stessi.

Pertanto, pur nella richiamata autonomia decisionale del Comune richiedente il parere, la possibilità di procedere ad assunzioni/stabilizzazioni deve ritenersi contenuta nei suddetti limiti normativi.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 07 aprile 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)