



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell' adunanza del 14 maggio 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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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. 131/2003;

vista l'ordinanza n.27 del 30 aprile 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune di Dubino (So).

Udito il relatore, dott. Giancarlo Penco.

Premesso

Con nota n. 2348 del 12 marzo 2008, il Sindaco del Comune di Dubino (So), che ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ha segnalato che in data 31/12/2007 un proprio dipendente ha terminato il rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Il Sindaco chiede pertanto il parere di questa Sezione in ordine alla possibilità di procedere alla sostituzione di detto dipendente nel corso dell'anno 2008 nel rispetto dei vincoli posti dall'art.1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), che, non essendo stati modificati, risultano confermati anche per il 2008.

Considerato

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'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*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle 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 verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre quesiti; questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che *"non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale"*.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta in parola deve essere presa in esame.

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

- a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) non risulta, 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;
- c) ha *"carattere generale"*, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla interpretazione di norme che gli enti territoriali debbono osservare nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa.
- d) rientra nella materia della contabilità pubblica (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione: C. conti, sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006), poiché attiene alle modalità da seguire al fine del rispetto delle norme sulle assunzioni di personale emanate nell'ambito delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica.

Ne consegue, che la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Dubino è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Occorre in primo luogo ribadire che anche per l'anno 2008 mantiene piena validità il disposto dell'art.1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 che per i comuni non soggetti al patto di stabilità interno ha fissato due limiti:

1. la spesa di personale da calcolare secondo i criteri di cui allo stesso comma non può superare quella sostenuta nel 2004.
2. le nuove assunzioni sono consentite nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente.

Viene così in rilievo l'inciso "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" per stabilire quali possono essere i posti da destinare all'assunzione di personale a tempo indeterminato ivi compresa la stabilizzazione di personale "precario".

In proposito va inanzitutto posto in rilievo che il punto qualificante del comma 562 dell'art.1 legge 296/2006 ai fini del contenimento della spesa pubblica e quindi del raggiungimento degli obiettivi posti in sede comunitaria all'Italia è il tetto massimo di spesa. In effetti solo detta parte della norma può essere di per sé qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica e perciò attribuita alla competenza dello Stato.

Limiti all'assunzione di personale stabiliti nella stessa disposizione debbono essere funzionali al raggiungimento dell'obiettivo innanzi indicato, incidendo altrimenti nelle regole di organizzazione degli uffici, che è riconducibile a materia riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione e che comunque non può essere disciplinata con norme di dettaglio invadendo l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti (cfr da ultimo Corte Costituz. n.95 dell'11 aprile 2008).

In tal senso l'inciso di cui si parla va interpretato in coerenza con la prima parte della norma che pone quali termini di raffronto l'ammontare della spesa per il 2004 e quello previsto per il 2007 escludendo l'espansione della spesa.

Il contenimento numerico delle assunzioni va, pertanto, interpretato in coerenza con il tetto di spesa, in modo da evitare che questo possa essere aggirato concentrando le assunzioni previste nell'ultima parte dell'anno e consentendo il

rispetto nell'anno preso in considerazione del limite di spesa, facendo però lievitare negli esercizi successivi la spesa per il personale.

In tal senso appare necessaria la coerenza dei termini di riferimento per raggiungere un equilibrio tra livello di spesa e livello di personale, entrambi riferiti al 2004, e ciò anche per consentire all'ente la possibilità di assicurare i servizi comunali con il numero di persone in servizio nell'anno di riferimento della spesa .

Appare così logico interpretare l'inciso "complessivamente intervenute nel precedente anno" nel senso di cessazioni dal servizio avvenute nel periodo di riferimento e rifluenti nell'anno precedente a quello di raffronto in modo da formare un numero complessivo di vacanze utilizzabili. In sostanza la norma deve interpretarsi nel senso di escludere che possano essere prese in considerazione vacanze verificatesi, nei limiti dei posti in organico, anteriormente al 2004 ovvero che si verifichino nel corso dell'anno.

Una diversa restrittiva interpretazione della norma porrebbe problemi di non facile soluzione, in aggiunta a quelli innanzi segnalati dei limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale alle norme di imposizione di obblighi agli enti territoriali eccedenti i principi di coordinamento della finanza pubblica.

E' sufficiente in proposito segnalare alcuni effetti:

1. all'inutilizzabilità di posti resi disponibili in organico da cessazioni di rapporti di lavoro intervenuti negli anni 2004 e 2005 potrebbe corrispondere la impossibilità di rendere servizi assicurati da detto personale anche perché l'ente non potrebbe più avvalersi di forme di lavoro flessibile se non nei limiti estremamente restrittivi previsti dal nuovo testo dell'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001, introdotto con il comma 79 dell'art. 3 della legge 244/2007. E' da tenere anche presente che il criterio adottato deve esser utilizzato anche per la stabilizzazione del personale assunto a tempo indeterminato, stabilizzazione che invece può essere effettuata dagli enti sottoposti al patto nei limiti dei posti disponibili in organico.

2. trattandosi di una norma a regime e comunque protrattasi nel tempo l'ente dovrebbe affrettarsi a coprire nell'esercizio i posti resi disponibili nell'anno precedente per non perdere la possibilità di ulteriormente utilizzarli. Si potrebbe così ottenere l'effetto perverso di incrementare la spesa anche per sopperire ad esigenze differibili e protraibili nel tempo.
3. nei limiti di spesa fissati dalla prima parte della norma, in luogo della spesa per assunzioni di personale, l'ente potrebbe incrementare il trattamento economico del personale in servizio con effetti difficilmente recuperabili nel medio periodo. Va anche considerato che alla utilizzazione dei tetti di spesa per emolumenti potrebbe sommarsi l'uso della deroga prevista dal comma 121 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008.

Come si vede una interpretazione non costituzionalmente orientata e che prescinde da criteri di ragionevolezza potrebbe produrre effetti distorsivi proprio in termini di contenimento della spesa e di raggiungimento delle finalità sottostanti agli obiettivi di finanza pubblica posti dalla legge finanziaria.

Nel caso oggetto di parere alla stregua delle regole innanzi enunciate l'assunzione è legata alla valutazione in ordine alla effettiva vacanza del posto in organico intervenuta entro il termine dell'esercizio 2007 che rientra nella fattispecie della norma e quindi il Comune potrà procedere nel 2008 alla nuova assunzione a condizione che sia rispettato il tetto di spesa riferito all'anno 2004.

Le considerazioni espresse sulle norme prima richiamate risultano peraltro coerenti con diverse deliberazioni assunte da questa Sezione che hanno posto in evidenza l'assoluta preminenza da attribuire al contenimento della spesa di personale, che costituisce per gli enti territoriali un obiettivo fondamentale posto ai fini del contenimento della finanza pubblica (delibere n.28 e 31/pareri/2007).

Così deciso nell'adunanza della Sezione del 14 maggio 2008.

Il Relatore
Giancarlo Penco

Il Presidente
Nicola Mastropasqua

Depositata in Segreteria il 21 maggio 2008

Il Direttore della Segreteria
dott.ssa Daniela Parisini