



REPUBBLICA ITALIANA
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. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 21 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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 2140 del 21 febbraio 2008, pervenuta a questa Sezione in data 22 febbraio 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Verdellino (BG) 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. 30 del 12 maggio 2008, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Verdellino (BG);

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

PREMESSO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Verdellino (BG) ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere in merito alla possibilità di effettuare nuove assunzioni di personale, al fine di sostituire i dipendenti che cesseranno dal servizio durante l'anno 2008. Spiega, infatti, il Sindaco che, altrimenti, il Comune non potrebbe garantire il soddisfacimento delle esigenze connesse ai propri fini istituzionali, a causa delle cessazioni di lavoro di numerosi dipendenti che, molto probabilmente, interverranno nell'anno corrente.

Peraltro, il Sindaco precisa che, verosimilmente, non verrà rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2008 in sede di previsione del bilancio, né verrà salvaguardato il principio della riduzione delle spese di personale, di cui all'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006, in quanto sul bilancio 2008 incideranno le maggiori spese di personale per le nuove assunzioni già effettuate nel dicembre 2007.

Infine, fa presente che eventuali deroghe al principio di riduzione delle spese per il personale, di cui all'art. 3, comma 120, della Legge n. 244/2007, non risultano possibili, in quanto l'ente non ha rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2006.

IN VIA PRELIMINARE

Sull'ammissibilità della richiesta

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare la presenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta, come elaborati dalla giurisprudenza contabile e sostanzialmente riconducibili a tre profili:

-la legittimazione del soggetto che effettua la richiesta;

-l'ambito oggettivo delle materie entro le quali può espletarsi la funzione consultiva di questa Corte;

-i rapporti tra tale funzione consultiva e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro le funzioni giurisdizionali civile, penale, amministrativa e contabile.

In ordine al soggetto legittimato a proporre i quesiti, è ormai orientamento consolidato (cfr., per tutte, delibera di questa Sezione n. 1/pareri/2004) che la mancata istituzione, come nelle Regione Lombardia, del Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge cost. n. 3/2001, non costituisce elemento ostativo alla richiesta di parere proveniente direttamente dagli enti richiamati dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003; ciò in base alla considerazione sia del tenore letterale di quest'ultima disposizione di legge (che usa la locuzione "di norma"), sia della *ratio* della stessa, che è quella di prevedere una sorta di "filtro" per la sottoposizione alla Corte dei conti delle sole questioni di portata generale.

Del pari risulta consolidato l'orientamento in ordine al soggetto legittimato a formalizzare la richiesta di parere, individuato nell'organo rappresentativo dell'ente, come tale "capace" di manifestarne la volontà, e cioè, per il Comune, il Sindaco, oltre al Consiglio comunale nel caso di pareri richiesti su atti di normazione.

Nel caso di specie la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Verdellino (BG).

La Sezione ritiene sussistente anche il requisito di ammissibilità oggettiva del parere: la fattispecie oggetto di quesito, infatti, 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. Inoltre, la richiesta di parere non risulta interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso.

Pertanto, la richiesta di parere è *in toto* ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Occorre previamente ribadire quanto già affermato in altre occasioni da questa Sezione, e cioè che la scelta concreta circa le modalità per sopperire al fabbisogno di personale rientra nell'alveo della discrezionalità amministrativa dell'ente, poiché trattasi di scelta organizzativa riservata dalla legge alla Pubblica Amministrazione (si veda, da ultimo, la delibera n. 17/pareri/2008) .

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 criteri e limiti per l'assunzione di personale, con specifico riferimento ai Comuni, quale quello in esame, aventi popolazione superiore ai 5.000 abitanti e quindi soggetti alla disciplina del Patto di stabilità interno.

Come è noto, infatti, le leggi finanziarie degli ultimi anni hanno dettato specifiche norme in materia di contenimento delle spese di personale, al fine di assicurare il concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno.

In particolare, occorre far menzione dell'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), il quale ribadisce il principio della necessità, per gli enti sottoposti al Patto di stabilità interno, di assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. Peraltro, tale principio risultava già affermato dall'art. 19, comma 8, della Legge n. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002), che ne ammetteva eventuali deroghe, purchè analiticamente motivate.

Inoltre, il medesimo art. 1, comma 557, della legge finanziaria per il 2007 prevede la "disapplicazione" delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 98, della Legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005) e dall'art. 1, commi da 198 a 206, della Legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), le quali facevano divieto, agli enti che non avessero rispettato le regole del Patto di stabilità interno, di procedere ad assunzione di personale nell'anno successivo a quello del mancato rispetto.

Lo stesso divieto, tuttavia, è stato ribadito dall'art. 1, comma 561, della legge finanziaria per il 2007. A sua volta tale norma è stata, poi, oggetto di modifica ad opera dell'art. 6, comma 8^{sexies}, del D.L. n. 300/2006 convertito nella Legge n. 17/2007, che ha nuovamente "disapplicato" la predetta disposizione.

A tal proposito, questa Sezione ha già avuto modo di chiarire che il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto, riferito agli enti locali non virtuosi nell'anno 2006, riveste efficacia temporalmente limitata all'anno 2007. Si tratta, infatti, a rigore di logica, di norma cosiddetta "temporizzata" e non a regime, che, in quanto "disapplicata" e non abrogata dalla Legge n. 17/2007, esplica la sua efficacia per il 2007 e non si reitera automaticamente per il 2008, atteso anche il suo inserimento in una legge finanziaria di cadenza annuale, ed il suo precetto sanzionatorio connesso ad una

violazione di legge verificatasi nell'anno 2006 (sul punto si veda esaustivamente la delibera di questa Sezione n. 7/pareri/2008).

In questo panorama legislativo si inserisce la Legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), che, innovativamente, con l'art. 3, comma 120, va ad incidere sulla disciplina delle deroghe al principio di riduzione della spesa per il personale, affermando, per l'ammissibilità delle stesse, la necessità che, fermi restando i vincoli fissati dal Patto di stabilità per l'esercizio in corso, devono essere rispettate le seguenti ulteriori condizioni: a) l'ente deve aver rispettato il Patto di stabilità nell'ultimo triennio; b) il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non deve essere superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario; c) il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non deve superare quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.

Pertanto, alla luce della normativa vigente suesposta, il Comune di Verdellino, essendo assoggettato alle regole del Patto di stabilità interno, deve osservare, nell'ambito del proprio piano di assunzioni per l'anno 2008, il principio di riduzione della spesa per il personale, come sancito dall'art. 1, comma 557, della legge finanziaria per il 2007.

Inoltre, poiché non ha rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2006, non potrà avvalersi di alcuna deroga al principio di riduzione della spesa per il personale, non ricorrendo la condizione, prevista dall'art. 3, comma 120, della legge finanziaria per il 2008, del rispetto del Patto di stabilità interno nell'ultimo triennio.

Né può assumere rilievo il fatto che le eventuali nuove assunzioni siano sostanzialmente volte alla sostituzione di personale che verrà a cessare nel corso dell'anno 2008, non essendo rinvenibile, nelle disposizioni di legge, alcuna distinzione di questo tipo, a cui si possa collegare una diversa rilevanza dei limiti posti alle assunzioni di personale.

Va ribadito il carattere inderogabile delle disposizioni legislative sopra illustrate, in quanto poste a salvaguardia dei preminenti obiettivi di contenimento della spesa degli enti locali, nel quadro del coordinamento complessivo della finanza pubblica.

Pertanto, ferma restando la discrezionalità dell'Amministrazione nella scelta concreta delle modalità gestionali con cui soddisfare le esigenze connesse alle funzioni istituzionali, va rimarcata la necessità che tali modalità siano improntate al principio, affermato anche dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006, della razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative.

Infine, come affermato più volte da questa Sezione (si veda da ultimo la delibera n. 33/pareri/2008), ogni piano di assunzione di nuovo personale

presuppone l'accertamento effettivo dell'avvenuto verificarsi della vacanza del posto in organico.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 26 maggio 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)