



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
Dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
Dott. Gianluca Braghò	Referendario
Dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
Dott. Massimo Valero	Referendario

nella adunanza pubblica 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.

Udito il relatore, Consigliere Antonio Caruso.

Fatto

Con nota n. 1266/9 del 14 febbraio 2008, il Sindaco del comune di Acquafredda (Bs), ha chiesto il parere di questa Sezione regionale in ordine alla possibilità di assumere 3 nuove unità di personale a tempo indeterminato.

Al riguardo, il Sindaco fa presente che il Comune non è soggetto al patto di stabilità interno, contando una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ma in forte crescita demografica, con una scarsa consistenza della pianta organica e una crescente richiesta di nuovi servizi.

Tali problematiche, hanno comportato la necessità di affidare a collaboratori esterni molti dei servizi del Comune, con compensi nettamente superiori rispetto alla retribuzione prevista per il personale a tempo indeterminato che si vorrebbe assumere, soluzione questa che comporterebbe pertanto un risparmio di spesa.

Il Sindaco chiede, pertanto, alla Sezione di controllo le opportune modalità della procedura da seguire per l'assunzione di tali nuove unità di personale nel rispetto della sana gestione finanziaria dell'Ente.

Diritto

In via preliminare va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere, sia riguardo la legittimazione del soggetto proponente, che al contenuto oggettivo 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 richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica". Tale funzione consultiva è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, 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, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha avuto modo di precisare 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 della Sezione regionale". Sotto questo profilo la richiesta in parola deve essere accolta.

La Sezione ha inoltre precisato che:

- 1) la richiesta dei Comuni deve essere sottoscritta dal Sindaco poiché "esclusivamente i rappresentanti degli enti possono ritenersi abilitati a promuovere l'attività consultiva della Corte, quali massimi responsabili dell'amministrazione";

- 2) le richieste devono "evitare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte";
- 3) "non potranno perciò essere richiesti pareri su questioni che non abbiano carattere generale";
- 4) non potranno altresì essere richiesti pareri riguardanti giudizi civili, amministrativi o penali in corso.

Alla luce di quanto sopra indicato la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Acquafredda (Bs) che è organo rappresentativo dell'ente e quindi soggetto legittimato a formalizzarne la volontà, non presenta alcun dubbio di ammissibilità con riferimento al presupposto soggettivo.

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 Acquafredda è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Passando all'esame del merito della richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Acquafredda, occorre preliminarmente ribadire quanto già affermato in altre occasioni da questa Sezione (da ultimo si veda Delib. n. 17/2008), 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.).

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, oltre alla necessaria valutazione della convenienza economica dell'assunzione delle nuove unità di personale per i servizi dell'Ente, come alternativa più vantaggiosa rispetto all'affidamento di incarichi di collaborazione esterna.

In conclusione, ferma restando la richiamata autonomia decisionale del Comune richiedente il parere, la possibilità di assumere personale in deroga alla normativa generale, 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 nonché alla verifica della coesistenza in concreto dei requisiti previsti dalla normativa vigente.

Si richiamano, peraltro, i principi contenuti nella Legge Finanziaria 2008 in ordine alla possibilità di ricorso a collaboratori esterni, nonché i principi generali elaborati dalla giurisprudenza in ordine alla possibilità, per le amministrazioni pubbliche, del ricorso a collaborazioni esterne.

P.Q.M.

Dichiara ammissibile la richiesta di parere di cui in narrazione.

Il Relatore
(Antonio Caruso)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 26/05/2008

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)