



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. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 19 febbraio 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 del 14 dicembre 2007 con la quale il Sindaco del Comune di Lasnigo (Co) 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. 131/2003;

Vista l'ordinanza n. 5 dell' 11 febbraio 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Lasnigo (Co);

Udito il relatore, Cons. Giorgio Cancellieri;

PREMESSO

-

Il Sindaco del Comune di Lasnigo (CO) con la nota del 14 dicembre 2007 sottopone, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, il quesito riguardo l'applicazione della legge finanziaria 2008 in materia di assunzioni di personale, anche alla luce del parere n. 28 dato da questa Sezione in data 29.06.2007.

In particolare, il Comune chiede la possibilità di procedere alla trasformazione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato di una unità di personale assunta nel 2006 mediante contratto di formazione lavoro. L'Amministrazione in proposito precisa che nel corso del 2006, a seguito di tre cessazioni dal servizio di ruolo verificatesi nel 2004 e nel 2005 (una per dimissioni volontarie e due per trasferimento a seguito di mobilità intercompartimentale dal Comune allo Stato), ha predisposto un progetto di formazione lavoro per l'assunzione di una unità a tempo determinato, approvato dalla Regione Lombardia.

CONSIDERATO

Preliminarmente, si osserva che la richiesta di parere si inquadra nel complesso sistema previsto dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, attivato dal concorso di condizioni soggettive ed oggettive. Sotto il primo profilo, in assenza del Consiglio delle Autonomie locali, l'indirizzo ormai consolidato, condiviso anche da questa Sezione, prevede che i Comuni possano chiedere pareri purchè l'atto sia firmato dall'Autorità politica di vertice dell'Ente interessato.

Pertanto, dal punto di vista soggettivo, la richiesta, essendo stata firmata dal Sindaco, è ammissibile.

Per quanto riguarda l'aspetto oggettivo, i pareri debbono attenersi esclusivamente alle questioni ricadenti nella "contabilità pubblica", intesa nell'accezione di un complesso di norme e di principi generali, che presiede alla gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli

Enti pubblici. Esse vanno quindi concentrate su: atti generali; atti e schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari) o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; preventive valutazioni di formulari e scritture contabili che gli Enti intendessero adottare.

Vi sono, inoltre, ulteriori tipologie di problematiche che presentano implicazioni per la contabilità pubblica, per le quali, ai fini dell'ammissibilità alla funzione consultiva, preliminarmente vanno valutati alcuni profili che ne sostituiscono limiti negativi. Infatti la funzione consultiva non può svolgersi in ordine a questioni che non abbiano carattere generale, a quesiti che implicino valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di indagini delle procure o di giudizio innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, ed infine a vertenze oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

A fattor comune, il parere può essere reso solo in via prodromica rispetto all'attività dell'Ente e riguardare fattispecie di portata ed interesse generale, non atti gestori specifici.

D'altra parte, la materia della contabilità pubblica non può investire qualsiasi attività degli Enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale nè specifiche attività gestorie, in quanto non solo si rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma si estenderebbe l'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, con l'ulteriore conseguenza che esse diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

In sintesi, riguardo alle condizioni di ammissibilità sotto l'aspetto oggettivo, si osserva che la richiesta:

- in base ai documenti allegati dal richiedente, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo in corso;
- ha "carattere generale" (in relazione a tale nozione si veda la delibera di questa Sezione n. 9/pareri/2006, in data 27 – 29 giugno 2006), in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire al fine di concorrere alla salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica della Repubblica, anche in relazione alla formazione del bilancio preventivo dell'ente;
- rientra nella materia della contabilità pubblica (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione con deliberazione n. 5/pareri del 21 giugno 2006,) , poiché attiene alle modalità da seguire per addivenire al rispetto degli equilibri della finanza pubblica nella materia del personale ed alla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

Ne consegue, che la richiesta del Sindaco del Comune di Lasnigo è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

RITENUTO

-

Il quesito posto alla Sezione concerne la disciplina relativa al contenimento della spesa di personale che l'ente è tenuto ad adottare, in relazione alle particolari disposizioni contenute

nelle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, nonché alla luce del parere n. 28 del 29.06.2007 di questa Sezione.

In particolare, la legge finanziaria per il 2007 ha dettato una nuova ed analitica disciplina 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, nel suo complesso ai sensi dell'art. 104 del Trattato di Maastricht, per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita, sottoscritto da tutti i Paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea, ivi compresa l'Italia.

In linea generale, ha previsto che tutti i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti non sono tenuti ad osservare i vincoli nella formazione del bilancio e nella gestione delle procedure di entrata e di spesa che vanno sotto il nome di Patto di stabilità interno, ma in materia di spese per il personale debbono mantenersi nei limiti di quanto speso nell'anno 2004 e non possono procedere a nuove assunzioni se non in relazione a precedenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute "nel precedente anno". 1[1]

La legge finanziaria 2008, dal canto suo, senza modificare le regole poste dal citato comma 562, si è limitata ad assegnare (art. 3 comma 100) una proroga fino al 31 dicembre 2008 ai contratti di formazione lavoro, di cui al comma 528 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, non convertiti entro il 31 dicembre 2007.

Per quanto precede, nel rilevare che non sussistono specifici impedimenti alla conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato di un contratto di formazione lavoro (art. 1, comma 528, legge finanziaria per il 2007 e art. 3, comma 100, legge finanziaria per il 2008), si ritiene che la fattispecie in esame possa rientrare nell'ambito dei processi di stabilizzazione, le cui regole sono poste dal comma 562 della finanziaria per il 2007, valide anche per il 2008.

La formulazione letterale del comma 562 prevede però che gli enti osservino congiuntamente i due obblighi ivi stabiliti, l'uno riferito al mantenimento del livello di spesa in misura pari a quello del 2004 e l'altro diretto a contenere le eventuali nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro che si siano verificate nell'anno precedente.

I due obblighi posti a carico dei Comuni non sono alternativi l'uno rispetto all'altro, ma si cumulano con l'evidente finalità di evitare che assunzioni effettuate in corso d'anno, magari nella parte finale, provochino costi destinati a gravare sui futuri bilanci dell'ente. Al riguardo occorre mettere in luce che un divieto totale di effettuare nuove assunzioni, previsto peraltro in numerose leggi finanziarie degli ultimi anni, può rilevarsi eccessivamente generalizzato per la funzionalità dell'attività amministrativa di ciascun ente e, di fatto, può essere aggirato da nuove forme di lavoro precario che ultimamente hanno visto un costante ed elevato incremento anche nella pubblica amministrazione.

Col doppio limite individuato dalla legge finanziaria per il 2007 il legislatore ha cercato di contemperare le opposte esigenze.

Sull'argomento, infine, la Sezione si è già espressa con la citata deliberazione n. 28 del 2007, richiamata peraltro dal Sindaco nella richiesta di parere, confermando tale interpretazione, con la sola possibilità di procedere a nuove assunzioni nei "limiti delle cessazioni di precedenti rapporti di lavoro avvenute a partire dall'anno 2004" e non solo quelle dell'anno precedente, fermo restando comunque che "l'ammontare totale del costo del personale, comprensivo delle nuove assunzioni, non sia superiore alla spesa sostenuta nel 2004.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Il Relatore

Il Presidente

(Cons. Giorgio Cancellieri)

(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 19 febbraio 2008

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)