

DELIBERAZIONE n.29/PAR/2008

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 10 giugno 2008

composta dai magistrati:

dott. Mario Casaccia	Presidente
dott. Gennaro Di Cecilia	Referendario, relatore
dott. Giuseppe Di Benedetto	Referendario, relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

Visto il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con delibera dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata

nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Vinchiaturò (CB) con nota prot. n. 3559 del 30 maggio 2008, registrata al protocollo di questa Sezione n. 1032/15/PAR in pari data, riguardante la possibilità di prevedere nel programma del 2008 che si accinge ad approvare la nuova assunzione di personale attraverso la procedura della "stabilizzazione", in considerazione della cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato di un dipendente avvenuta per mobilità nel corso dell'anno 2007;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n.9 del 26 maggio 2008 che ha fissato per il giorno 10 giugno 2008 la convocazione del Collegio per l'adunanza pubblica della Sezione;

Letta la relazione depositata e svolta dai Referendari dott. Gennaro Di Cecilia e Giuseppe Di Benedetto;

RITENUTO IN FATTO

Il Sindaco di Vinchiaturò (CB), con nota prot. n. 3559 del 30 maggio 2008, registrata al protocollo di questa Sezione n. 1032/15/PAR in pari data, ha inoltrato, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (meglio nota come legge La Loggia), richiesta di parere riguardante la possibilità di prevedere nel programma per l'anno 2008 che si accinge ad approvare una nuova assunzione di personale già assunto, a seguito di selezione pubblica, con contratto a tempo determinato dall'1/12/2004 fino al 30/11/2007 (*c.d. stabilizzazione*).

In particolare, il richiedente affermava che il lavoratore era in possesso

dei requisiti previsti per tale stabilizzazione dall'art. 1, co. 558, della Legge 27/12/2006, n. 296 e dell'art. 90 della Legge 24/12/2007, n. 244 precisando, al riguardo, che l'ente non era soggetto al rispetto del patto di stabilità in quanto avente una popolazione inferiore a cinquemila abitanti e che un dipendente a tempo indeterminato era transitato in mobilità alla Camera di Commercio di Campobasso nel corso del 2007 determinando una corrispondente vacanza di organico, ciò nel rispetto del limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro previsto dalla disciplina dell'art. 1, co. 562, della L. n. 296/2006 (finanziaria per il 2007).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Con riferimento alla richiesta di parere e per esigenze di carattere logico-giuridiche va pregiudizialmente esaminata la questione di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

Quanto al primo, la Sezione rileva che la richiesta di espressione del parere proviene dal Sindaco, organo che istituzionalmente rappresenta l'ente locale, ai sensi dell'art. 50, co. 2, del T.U.E.L., così soddisfacendo il requisito di legittimazione attiva richiesto dall'art. 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (meglio nota come legge La Loggia).

Va ricordato, peraltro, che le richieste di parere dovrebbero, di norma, essere formulate da Comuni, Province e Città metropolitane tramite il Consiglio delle Autonomie locali e che, solo in via sussidiaria laddove non ancora istituiti (come nel caso in esame), esse possono provenire direttamente dai predetti enti locali.

Con riferimento al secondo aspetto, la Sezione osserva che, come precisato in precedenti deliberazioni di questa Sezione (per tutte, vedi

Deliberazione n. 24/2007/PAR del 3 agosto 2007) e secondo gli indirizzi espressi dalla Sezione delle Autonomie (Deliberazione del 27 aprile 2004 richiamata in preambolo), l'oggetto del parere proposto può considerarsi rientrare pacificamente nell'ambito della materia della contabilità pubblica.

Ciò attese sia la natura "finanziaria" rivestita da tali spese correnti di funzionamento le quali rappresentano "elementi negativi" del conto economico, sia la generalità e l'astrattezza della questione sollevata concernente una vasta ed indiscriminata platea di enti locali.

Il parere, infatti, è diretto ad ottenere chiarimenti, indicazioni e soprattutto, interpretazioni di norme – le cui disposizioni sono, per definizione, generali ed astratte - che gli enti locali debbono osservare al fine di concorrere agli obiettivi della finanza pubblica e di raggiungere livelli di regolarità anche nella fase della costruzione del documento contabile del bilancio di previsione, in base ai canoni della sana gestione finanziaria.

Risolte le questioni pregiudiziali è ora possibile esaminare i motivi di merito rappresentati, in relazione ai quali si svolgono le seguenti osservazioni e considerazioni espressioni della funzione consultiva necessariamente "strumentale" rispetto all'attività amministrativa attiva o decisionale, rientrante nella sfera di discrezionalità amministrativa esclusiva dell'ente locale cui è riservato l'apprezzamento delle sue esigenze funzionali ed organizzative.

Occorre preliminarmente osservare che l'esigenza di contenere il disavanzo annuo delle Amministrazioni pubbliche ed il debito pubblico

aveva indotto il legislatore statale negli ultimi anni a prevedere anche per gli enti locali, pur nel rispetto della loro autonomia, la tendenziale riduzione della spesa per il personale, accanto ad altre azioni quali, ad esempio, il perseguimento degli obiettivi di efficienza, l'aumento della produttività, il contenimento del tasso di crescita, il potenziamento dell'attività di accertamento di tributi e la lotta all'evasione dei tributi locali.

Il necessario concorso delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione degli obiettivi nazionali di finanza pubblica per il triennio 2007-2009 è stato successivamente ribadito dall'art. 1, commi da 655 a 695, L. 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), in vigore dall'1 gennaio 2007, per gli enti sottoposti all'osservanza dei vincoli sopranazionali (recte, comunitari) derivanti dalla sottoscrizione da parte dell'Italia del Trattato di Maastricht, vale a dire province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, attraverso la previsione di un corredo normativo costituito da principi fondamentali (artt. 117, co. 3, e 119, co. 2, Cost.) finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica (co. 676).

Gli obblighi giuridici incombenti sia sulle autonomie regionali che locali non si esauriscono nel rispetto dei vincoli comunitari discendenti dal Patto di stabilità e crescita per gli enti che vi sono assoggettati, dal momento che la Legge finanziaria per il 2007 ne ha ribadito altri che assicurino la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative

(art. 1, co. 557, legge citata), prevedendo invece uno specifico e differenziato regime legale per gli altri enti – come quello in esame - che non sono sottoposti al rispetto di tali regole pattizie (co. 562).

In disparte dalle limitazioni legali introdotte dal legislatore per i comuni assoggettati alle regole del patto di stabilità in vista del raggiungimento del risultato “globale” riferito alle spese “generali” che intende complessivamente sostenere nell’esercizio finanziario, ivi comprese quelle relative al personale, per quanto invece riguarda gli enti locali sottratti a tale disciplina, la legge finanziaria del 2006 aveva espressamente previsto che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non avrebbero dovuto superare il corrispondente valore dell’anno 2004, con l’ulteriore vincolo rappresentato dalla possibilità di procedere a nuove assunzioni di personale ma unicamente entro il limite stabilito dalle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell’anno precedente (co. 562).

In particolare, ritiene la Sezione che il legislatore abbia inteso perseguire l’obiettivo di un significativo contenimento della spesa attraverso la previsione di un più rigoroso e stringente sistema vincolistico, costituito dalla predeterminazione di veri e propri limiti o “tetti” riguardanti tale spesa, ritenuti invalicabili (in termini, cfr. Deliberazioni di questa Sezione n. 70 dell’11 dicembre 2007 e della Sezione regionale di controllo della Lombardia, n. 19 del 22/5/2007).

Pertanto, con riferimento allo specifico quesito posto relativo alla

possibilità dell'ente locale di prevedere per il 2008 anche la stabilizzazione del personale precario, atteso il dato letterale e logico derivante dalle disposizioni normative (art. 1, co. 562 citato) e fermo restando la necessità della procedura speciale concorsuale, laddove non precedentemente esperita, alla Sezione appare corretto sostenere che l'assunzione nei ruoli delle amministrazioni locali di personale sia consentita qualora si soddisfino, contemporaneamente, le seguenti condizioni:

- l'accertamento del possesso dei requisiti e delle caratteristiche descritte nell'art. 1, co. 558, L. n. 296/2006 e art. 3, co.90, lett. b, L. n. 244/2007 (Legge finanziaria per il 2008) nei confronti del personale, escluso quello di livello dirigenziale, in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tali requisito, anche successivamente, in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007, o che abbia maturato un'anzianità di servizio di almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore all'1 gennaio 2007, purché ne faccia istanza e sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge (art. 1, co. 519, L. 296/2006), nonché dei lavoratori collocati in attività socialmente utili (L.S.U.);
- il rispetto del limite quantitativo previsto in relazione ai posti di personale disponibili in organico, legato imprescindibilmente alle effettive cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente;

- il rispetto della soglia massima delle spese del personale che, calcolate al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non dovranno superare il valore corrispondente all'anno 2004.

Infine, la Sezione rileva che la legge finanziaria per il 2008 (art. 3, co. 121), ha novellato l'art. 1, co. 562 della L. 296/2006 aggiungendo la previsione secondo cui "eventuali deroghe ai sensi dell'art. 19, co. 8, della L. 28/12/2001, n. 448 (Legge finanziaria per il 2002) devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti condizioni:

- a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superi il parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15%;
- b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizione di dissesto, ridotto del 20%.

Tale regime giuridico introdotto dalla recente legge finanziaria, com'è perspicuo, è meno rigoroso del precedente, consentendo eventuali deroghe applicabili unicamente a decorrere dal 2008 intese a contemperare il soddisfacimento delle concrete esigenze organizzativo-gestionali con interventi intesi al graduale superamento del triste fenomeno del precariato nel settore pubblico, unitamente alla valorizzazione ed al riconoscimento della pregressa esperienza lavorativa maturata (cfr. Parere n. 20/2008 reso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per il personale delle PP. AA.).

Ciò comporterà, tuttavia, l'obbligo per gli enti di esplicitare analiticamente i motivi eccezionali del ricorso a tale opzione derogatoria, poiché comportamento divergente rispetto all'osservanza del principio di riduzione complessiva e tendenziale di tale voce di spesa, cui invece debbono essere di regola improntati i documenti di programmazione del fabbisogno di personale, con accertamento demandato agli Organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'art. 2 del T.U.E.L..

Conclusivamente, nel caso di specie l'ente potrà procedere all'assunzione del personale nel rispetto delle specifiche norme surrichiamate, sia di carattere sostanziale che procedurale, che si collocano nel complessivo quadro normativo disciplinante l'intera materia delle assunzioni del personale, ivi compreso le forme di stabilizzazione, tenendo necessariamente conto anche dell'ulteriore limite quantitativo di spesa complessiva, salvo deroghe, fermo restando il possesso degli altri requisiti legali la cui sussistenza è stata asserita dal Sindaco.

P.Q.M

Nelle suesposte considerazioni è l'avviso di questa Sezione riguardante la possibilità di procedere all'assunzione di personale nel 2008 attraverso procedure di stabilizzazione dei lavoratori assunti a tempo determinato.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 10 giugno 2008.

Il Relatore
(Gennaro Di Cecilia)

Il Presidente
(Casaccia Avv. Mario)

Il Relatore
(Giuseppe Di Benedetto)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 giugno 2008

Il Direttore Amministrativo
(dott. Davide Sabato)