

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'11 settembre 2008 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario
Francesco ALBO	Referendario relatore
Daniela MORGANTE	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Montegrotto Terme (PD) prot. n. 12695 dell'11/6/2008, pervenuta in data 17 giugno 2008 ed acquisita al prot. n. 4261/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 29/2008/Cons. del 10/09/2008 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Ref. Francesco Albo

FATTO

La richiesta di parere proviene dal comune di Montegrotto Terme (PD) e riguarda la possibilità di effettuare assunzioni nell'anno corrente per i comuni che, pur avendo ridotto negli ultimi due anni la spesa di personale, non abbiano rispettato nel 2006 le norme sul patto di stabilità interno.

Dopo aver fatto un breve excursus sulla normativa avvicendatasi in materia, il comune formula i seguenti due quesiti:

1. Se l'art. 1 comma 561 della legge n. 296/2006 abbia effetti per l'anno 2008;
2. Se il rispetto del patto di stabilità per l'ultimo triennio, previsto all'art. 3 comma 120 della legge n. 244/2007, che

integra l'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006, sia condizione indispensabile solo per gli enti che intendono effettuare assunzioni di personale non rispettando il principio di riduzione complessiva di spesa di cui all'art. 19 comma 8 della legge n. 448/2001.

DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei requisiti soggettivi di ammissibilità con riferimento sia all'ente interessato a ricevere il parere che all'organo che formalmente l'ha richiesto.

Poichè la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è ammessa espressamente per i Comuni dall'art. 7 comma 8 della legge 131/2003, legittimato soggettivamente non può che essere l'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'ente, ossia il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. n. 267/2000.

Sotto tale profilo, la richiesta di parere è da considerarsi ammissibile in quanto a firma del Sindaco.

In merito alla sussistenza del presupposto oggettivo, la questione sottoposta alla Corte dei conti deve riguardare la contabilità pubblica, in base all'art. 7 comma 8 della legge 131/2003.

Al fine di individuare un'accezione tecnica di contabilità pubblica che delimiti concettualmente la materia, vengono in ausilio gli indirizzi e i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004 e la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che restringono l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività

finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Nel caso di specie, i quesiti rientrano nella nozione astratta di contabilità pubblica, in quanto attengono all'interpretazione di norme contenute in leggi finanziarie (l'art. 1 comma 561 della legge n. 296/2006 e l'art. 3 comma 120 della legge n. 244/2007) in materia di patto di stabilità interno e di contenimento della spesa pubblica di personale, che impattano in modo significativo sulla sana e corretta gestione finanziaria degli enti.

Passando al merito, bisogna preliminarmente rilevare che i quesiti riguardano due tematiche che vanno tenute concettualmente ben distinte tra loro: il blocco delle assunzioni a seguito del mancato rispetto del patto di stabilità interno da un lato, e le limitazioni in materia di spesa di personale dall'altro.

In entrambi i casi, la risposta richiederà un breve excursus storico.

Venendo al primo quesito, la Sezione ricorda che per l'anno 2007 l'art. 1 comma 561 della legge 27.12.2006 n. 296 ha sancito il blocco totale delle assunzioni per gli enti che nel 2006 non avevano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno.

Prima che tale norma entrasse in vigore, è stato però emanato l'art. 6 comma 8 sexies del D.L. 28.12.2006 n. 300, convertito in

legge 26/2/2007 n. 17, che ha disposto:

Per l'anno 2007 agli enti che non abbiano rispettato per l'anno 2006 le regole del patto di stabilità interno non si applicano le disposizioni previste dall'articolo 1, comma 561, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Tale norma ha paralizzato gli effetti della sanzione disposta dall'art. 1 comma 561 per tutto l'anno di riferimento, ossia il 2007, annichilendone di fatto la portata afflittiva.

Infatti, per l'anno 2008, il divieto di assunzione di personale per i Comuni non virtuosi non è stato ribadito dalla legge 244/2007, che con l'art. 3 comma 120 ha dato una regolamentazione assolutamente nuova all'intera materia.

Da ciò discende che la sanzione per il mancato rispetto del patto contenuta nell'art. 1 comma 561 non si reitera automaticamente per il 2008, e ciò anche in considerazione della cadenza annuale della legge finanziaria in cui era inserita la norma, e la sua connessione a una violazione di legge verificatasi nel 2006.

Il quadro normativo appena delineato non sarebbe completo se non si citasse anche il recentissimo D.L. 25/6/2008 n. 112, convertito in legge 6/8/2008 n. 133, che in corso d'anno ha introdotto severe restrizioni finanziarie.

E' nella facoltà del legislatore, infatti, ridisegnare periodicamente gli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno e le relative sanzioni in caso d'inosservanza, calibrandone il rigore in ragione degli andamenti della finanza pubblica e del loro grado di

scostamento rispetto ai target comunitari.

Tale decreto ha introdotto ben due nuove ipotesi di blocco totale delle assunzioni.

La prima è contenuta all'art. 76 comma 4, che dispone:

In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.

La Sezione ritiene che l'efficacia di tale norma non sia circoscritta alla violazione degli obiettivi del Patto per il solo anno 2007 (anno precedente rispetto a quello di entrata in vigore della legge), ma si estenda sine die (fino, ovviamente, a sua abrogazione), in ragione sia dell'assenza di riferimenti temporali della violazione (a differenza dell'art. 1 comma 561 che faceva riferimento all'anno 2006), sia della valenza pluriennale della manovra economica varata col decreto legge in questione.

L'altra ipotesi di blocco totale delle assunzioni è prevista dall'art. 76 comma 7 per i comuni che, in attesa del DPCM che definisca nuovi parametri di virtuosità, registrino un'incidenza delle spese di personale pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Conclusivamente, al primo quesito può risponderci che, ferme

restando le nuove ipotesi sanzionatorie introdotte dall'art. 76 commi 4 e 7 del nuovo D.L. n. 112/2008, il mancato rispetto degli obiettivi previsti dal patto di stabilità per l'anno 2006 non comporta il blocco delle assunzioni per l'anno 2008.

Venendo al secondo quesito, la Sezione ricorda che per l'anno 2007 gli enti sottoposti al patto di stabilità interno erano tenuti a ridurre la spesa del personale attraverso il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale e la razionalizzazione delle strutture burocratico – amministrative, in virtù dell'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006.

La norma in questione è stata modificata per l'anno 2008 dall'art. 3 comma 120 della legge 24.12.2007 n. 244, che ha ammesso la possibilità di derogare a tale principio di progressiva riduzione della spesa (introdotto dall'articolo 19 comma 8 della legge n. 448/01 e richiamato dall'art. 1 comma 557), in presenza dei seguenti parametri di virtuosità:

- a) il rispetto da parte dell'ente del patto di stabilità nell'ultimo triennio;
- b) il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido per gli enti strutturalmente deficitari;
- c) il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti dissestati.

Questi tre parametri sono cumulativi e non alternativi tra loro e

valgono per tutti gli enti sottoposti al patto di stabilità.

Pertanto il comune richiedente il parere, non avendo rispettato il patto di stabilità nell'anno 2006, non potrà usufruire della possibilità di deroga introdotta dalla finanziaria 2008.

Anche in materia di spesa del personale, però, il D.L. n. 112/2008 ha introdotto in corso d'anno significative restrizioni.

Innanzitutto, l'art. 76 comma 1, modificando l'art. 1 comma 557 della richiamata legge n. 296/06, ha dilatato notevolmente il concetto stesso di spesa di personale, che ora comprende anche la spesa sostenuta per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del TUEL nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

Inoltre, lo stesso articolo al comma 5 ha previsto, in aggiunta all'obbligo di contenimento delle spese di personale, l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, con prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.

I termini di tale riduzione saranno specificati dal già citato DPCM, che stabilirà anche parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e

dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente.

Di tali importanti novità il comune dovrà tener comunque conto ai fini della corretta programmazione del proprio fabbisogno di personale.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il proprio parere nei termini su indicati.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio dell'11 settembre 2008.

L' estensore

Il Presidente

Dott. Francesco ALBO

Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 25 settembre 2008

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)