



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni
Servizio programmazione assunzioni e reclutamento

DFP-0013442-18/03/2008-1.2.3.4
Parere n. 22/08

Al Comune di San Gennaro Vesuviano
p.zza Margherita, 20
80400 (NA)

OGGETTO: regime assunzionale per gli enti commissariati ex artt. 141 e 143 del D.Lgs. 267/2000.

Si fa riferimento alla nota n. 1433 del 1° febbraio 2008 con la quale codesta amministrazione chiede chiarimenti in ordine al regime assunzionale applicabile agli enti soggetti a commissariamento ex art. 143 del D.Lgs 267/2000.

In particolare, nella richiesta di parere il Comune, che ha una popolazione di circa 11.000 abitanti e che dovrebbe essere, pertanto, sottoposto al patto di stabilità interno, evidenzia che poiché è stato commissariato, ai sensi dell'art. 143 del TUEL, dal 13 novembre 2001 al 15 giugno 2004, rientra nella disciplina speciale dettata dall'art. 1, comma 386, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) che prevede che *“È prorogata per l'anno 2008 l'esclusione dal rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, già prevista per gli anni 2006 e 2007 dall'articolo 1, comma 689, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti locali per i quali negli anni 2004 e 2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare è stato commissariato ai sensi degli articoli 141 e 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.”*

La disposizione citata aggiunge che *“Relativamente alle spese per il personale, si applicano a questi enti le disposizioni previste per gli enti inclusi negli obiettivi del patto di stabilità interno.”*

Quest'ultimo periodo della norma determina un rinvio alla disciplina di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come integrato dall'art. 3, comma 120, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Senonché il testo originario del citato comma 557 impone vincoli di spesa sul personale che risultano derogabili, alla luce delle integrazioni introdotte dalla legge finanziaria 2008, al ricorrere di determinate condizioni tra cui sono comprese quelle relative al rispetto del patto di stabilità interno per il triennio precedente, nonché per l'anno in corso.

Alla luce di ciò un'interpretazione letterale delle disposizioni richiamate potrebbe determinare una contraddizione tra la prima parte dell'art. 1, comma 368, della legge 244/2007 che esclude i comuni commissariati dal rispetto del patto di stabilità interno e la seconda parte dello stesso comma che, nel rinviare al nuovo testo dell'art. 1, comma 557,

della legge 296/2006, sembra riproporre, anche se solo per il caso in cui il comune voglia avvalersi delle disposizioni derogatorie, il vincolo del rispetto del medesimo patto di stabilità.

Tenuto conto di quanto rappresentato, il Comune chiede un parere allo Scrivente in merito all'orientamento da seguire circa l'applicabilità del richiamato comma 557.

E' innanzitutto opportuno evidenziare due aspetti significativi sottesi alle due norme richiamate.

Un primo aspetto si rileva dall'art. 1, comma 368, della legge 244/2007 che nell'escludere i comuni commissariati dal rispetto delle regole del patto di stabilità interno, rimarca l'esigenza di una gestione rigorosa delle spese per il personale rinviando all'applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006. Nella sostanza, l'attenzione volta ai predetti comuni di rientrare gradualmente nelle logiche vincolistiche di bilancio dettate dal patto di stabilità interno, incontra un limite nella necessità di garantire che sul fronte spese del personale sia seguito un indirizzo univoco di contenimento delle stesse, secondo quanto indicato dal nuovo testo del comma 557 che prevede l'obbligo di ridurre le spese per il personale, riferite all'anno precedente, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche ed amministrative.

Un secondo aspetto che merita di essere rappresentato scaturisce dalla possibilità di deroga introdotta dall'art. 3, comma 120, della legge 244/2007 che integra il citato comma 557 aprendo per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, in via eccezionale, un margine sul fronte delle politiche occupazionali, consentendo di superare il tetto di spesa del personale, relativo all'anno precedente, purché ricorrano determinate condizioni espressamente indicate. Poiché da questa integrazione scaturiscono i dubbi interpretativi sull'art. 1, comma 386, della legge 244/2007, è opportuno farne un approfondimento richiamando le condizioni previste dal legislatore per poter applicare la deroga che sono:

1. è ammessa soltanto ai sensi dell'art. 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448;
2. restando fermi i vincoli fissati dal patto per l'esercizio in corso, quindi per il 2008;
3. l'ente deve aver rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio, quindi negli anni 2005, 2006 e 2007;
4. 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;
5. il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non deve essere superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.

Come emerge dall'elencazione sopra riportata, il legislatore si è cautelato nell'aprire il margine sulle politiche occupazionali, attraverso l'indicazione di vincoli normativi rigidi che garantiscono comunque la solidità della gestione finanziaria complessivamente considerata. Poiché ci troviamo di fronte ad una integrazione della norma di cui al comma 557 e non ad una sua abrogazione, è chiaro che la deroga allo stesso, come si evince anche dalla natura stessa della disposizione, è applicabile soltanto per motivi eccezionali e purché ricorrano sufficienti rassicurazioni anche sull'apporto che ciascun ente è tenuto a dare per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Circa l'eccezionalità della deroga essa è rafforzata dal richiamo alla disposizione dell'art. 19, comma 8, della legge 448/2001 che obbliga l'ente a circostanziare in maniera dettagliata le cause che ne stanno alla base. In armonia, infatti, con la *ratio* del comma 557, l'art. 19, comma 8, ribadisce l'esigenza di improntare le scelte di politica del personale e quelle occupazionali, espresse nei documenti di programmazione triennale dei fabbisogni, ai principi di riduzione complessiva della spesa.

Eventuali deroghe ai principi sopra richiamati, che rappresentano i canoni di riferimento imprescindibili nella gestione delle risorse, sono ammissibili solo se analiticamente motivate. Rilevano due elementi significativi: la necessità di una motivazione a sostegno di ogni atto finalizzato all'assunzione in deroga ed il fatto che le ragioni ad essa sottese siano espresse in modo analitico e puntuale al fine di consentire all'organo di controllo interno la verifica del rispetto dei principi di razionalizzazione delle spese.

In generale, si ritiene che le motivazioni debbano essere connesse con indifferibili esigenze di amministrazione che abbiano carattere di particolare rilevanza debitamente relazionate, nonché, eventualmente, con l'implementazione dei servizi offerti, anch'essi opportunamente identificati ed espressi.

Dal quadro fin qui delineato emerge che la regola generale, applicabile a tutti gli enti compresi quelli già commissariati, è quella di un regime assunzionale ristretto improntato al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, come disciplinato dal comma 557, derogabile solo ove ne ricorrano i presupposti e col rispetto di tutte le condizioni sopra esposte.

Altri vincoli significativi imposti dal legislatore sono quelli indicati dai punti 2., 3. e 4. che sono tra quelli posti maggiormente a garanzia della solidità finanziaria dell'ente e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Proprio per tali punti 2. e 3. si pone il problema dell'applicabilità della disposizione agli enti commissariati. In particolare:

- a) per l'anno 2008 (punto 1.) gli enti commissariati sono esclusi dal rispetto del patto di stabilità, ai sensi dell'art. 1, comma 368, della legge finanziaria 2008;
- b) per il triennio precedente (punto 2.) sono esclusi dal vincolo, per quanto riguarda gli anni 2006 e 2007, dall'articolo 1, comma 689, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e, per l'anno 2005, dall'interpretazione fornita con la risoluzione n. 7-00741 (Peretti ed altri) approvata dalla V Commissione bilancio della Camera il 24 gennaio 2006, come confermato anche dalla circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 8/2006.

Al riguardo è il caso di evidenziare che il rinvio operato dall'art. 1, comma 386, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 alle disposizioni previste per le spese per il personale per gli enti inclusi negli obiettivi del patto di stabilità interno non è parziale, ovvero riferito sola alla norma di carattere generale del più volte richiamato comma 557, ma è all'intera disciplina.

Ne deriva, in virtù dei canoni di non contraddittorietà, di coerenza e di razionalità che sono alla base dell'interpretazione delle leggi, che agli enti commissariati si possa applicare il testo del nuovo comma 557, come modificato dalla legge finanziaria 2008, tenendo conto che il rispetto dei vincoli posti per quanto riguarda il patto di stabilità interno relativo al triennio precedente si considera *tamquam non esset*, come specificato nella precedente lettera b), mentre per l'anno 2008 gli organi competenti, pur in assenza di un obbligo al rispetto del patto, dovranno adottare soluzioni finanziarie oculate, che si avvicinino il più possibile ai vincoli posti dal patto medesimo, per rispondere in maniera adeguata alla *ratio* della norma che subordina la deroga ad uno spirito di coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

Rimane fermo, invece, l'obbligo per il Comune di rispettare il vincolo finanziario di cui al punto 4 relativo al volume complessivo della spesa per il personale in servizio che non deve essere superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario.

Analogo discorso vale circa il punto 5, secondo cui il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non deve essere superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto a garanzia di un regime comunque controllato dell'occupazione nel settore pubblico.

Il Direttore dell'Ufficio

Francesco Verbaro