



Deliberazione n.7 /pareri/2008

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:
dott. Nicola Mastropasqua
dott. Antonio Caruso
dott. Giorgio Cancellieri
dott. Giuliano Sala
dott. Giancarlo Penco
dott. Giancarlo Astegiano
dott. Gianluca Braghò
dott. Alessandra Olessina
dott. Massimo Valero

Presidente
Consigliere
Consigliere
Consigliere
Consigliere
Referendario
Referendario (relatore)
Referendario
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 n. 1064 del 21 gennaio 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Cologno Al Serio (Bergamo) 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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Cologno Al Serio (Bergamo);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con note n. 1064 del 21 gennaio 2008 e n. 1639 del 31.01.2008 inviata ad integrazione della prima, il Vice Sindaco del Comune di Cologno al Serio (BG) ha richiesto un articolato parere circa la possibilità dell'Amministrazione di assumere personale, pur non avendo rispettato per l'anno 2006 i vincoli del patto di stabilità prescritti dalla finanziaria, fermo restando il principio della riduzione della spesa per il personale, o al più, dell'invarianza di spesa rispetto all'esercizio dell'anno 2007.

La locale amministrazione richiede altresì se in base all'interpretazione testuale e sistematica degli articoli 1 comma 561 Legge 296/2006; 6, comma 8 sexies D.L.300/2006 convertito in legge 17/2007; 1 comma 557 legge 296/2006 e 3 comma 120 Legge 244/2007, si intenda ancora operante per l'anno 2008 la sanzione che inibisce ai comuni non virtuosi per l'anno 2006 di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'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 chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali 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, si osserva che il Vice Sindaco sostituisce il Sindaco ai sensi dell'art. 53, comma 2 del TUEL e che dunque appare legittimato a richiedere in sua vece il parere in materia di contabilità pubblica

La Sezione Autonomie nella deliberazione 5/2006 ha inoltre precisato il profilo oggettuale della funzione di consulenza in materia di contabilità pubblica, specificando che la novità della funzione che la legge 131/2003 attribuisce alle Sezioni Regionali di Controllo, impone la limitazione della materia assoggettabile a richieste consultive in modo tale da evitare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte. Conseguentemente non potranno essere richiesti pareri su questioni che non abbiano carattere generale in tema di attività finanziaria e, del pari, non potranno essere richiesti pareri riguardanti giudizi civili, amministrativi o penali in corso.

E' da evidenziare che in tema di normativa prescritta per l'assunzione del personale, questa Sezione con pronuncia n. 7/2007 ha dichiarato ammissibile analoga richiesta di parere in tema di divieto di assunzione di personale da intendersi quale sanzione per gli enti non virtuosi, proprio in omaggio alla stretta inerenza che tale normativa riveste rispetto alla sana e corretta gestione finanziaria che gli enti sottoposti all'ossequio dei vincoli del patto di stabilità devono ineludibilmente perseguire.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta di parere è soggettivamente ed oggettivamente ammissibile, poiché proveniente dall'organo

comunale legittimato a proporla ed avente ad oggetto un quesito di ordine generale attinente alla materia contabile, con specifico riferimento ai criteri determinativi del patto di stabilità interno e ai vincoli prescritti agli enti inadempienti.

MERITO

Nella citata pronunzia n. 7/2007 questa Sezione ribadiva la portata inequivoca del precetto sanzionatorio sancito dall'art. 1, comma 561 della legge 296/2006, che *"impone agli enti locali che non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità per il 2006, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto"*.

Tuttavia, è da rimarcare che la pronunzia sul parere è stata presa nell'adunanza del 15 febbraio 2007 e depositata in Segreteria in data primo marzo 2007, nelle more dell'intervenuta modifica legislativa posta dall'art. 6 comma 8 sexies del D.L. 300/2006 convertito in legge 17/2007 del 26 febbraio 2007, entrato in vigore il giorno stesso della coeva pubblicazione avvenuta in G.U. n.47 del 26 febbraio 2007.

Occorre, pertanto, verificare se il mutato quadro normativo, anche alla luce dell'intervenuta legge finanziaria per il 2008 (art. 3 comma 120 L. 244/2007), debba indurre conclusioni interpretative diverse sul quesito richiesto.

In primo luogo, si evidenzia che l'art. 1 comma 561 della Legge 296/2006 non è stato affatto abrogato. L'art. 6 comma 8 sexies del D.L. 300/2006, convertito in legge 17/2007 recita testualmente: *"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'art. 1 comma 561 della legge 296/2006"*. Trattasi dunque di mera disapplicazione normativa con effetti limitati all'anno 2007, ovvero di norma successiva che incide sulla mera efficacia della norma sanzionatoria del comma 561, inibendone temporaneamente gli effetti applicativi, ma non abrogando definitivamente *ex nunc* la disposizione, la quale permane nella sua idoneità a certificare un fatto non conforme alla legge, ancorché privo di sanzione.

Si osserva, ancora, che se il legislatore avesse voluto abrogare *tout court* la predetta disposizione, avrebbe di certo utilizzato il termine "abrogazione" e non "disapplicazione". L'intenzione del legislatore è dunque quella di porre una sospensione temporalmente circoscritta al c.d. blocco delle assunzioni per gli enti non virtuosi, che si estende a tutto e solamente all'anno 2007.

In mancanza di abrogazione espressa o d'incompatibilità tacita, ovvero di regolamentazione dell'intera materia in modo difforme, le norme di legge devono considerarsi pienamente vigenti ai sensi dell'art. 15 della Preleggi al codice civile. E' rimesso nella disponibilità del legislatore il potere di circoscrivere la portata della norma di legge nel tempo e nello spazio, modulandone l'elasticità in assenza di abrogazione.

In secondo luogo, è da ritenersi che la mancanza della reiterazione espressa del divieto di assunzione di personale per i Comuni non virtuosi nella legge finanziaria per il 2008, debba interpretarsi non quale silenzio normativo, ma nel senso di una novazione della disciplina per regolamentazione dell'intera materia, avvenuta mediante la stesura dell'art. 3 comma 120, della legge 244/2007.

A tal proposito, si rileva che il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto riferito agli enti locali non virtuosi nell'anno 2006, riveste efficacia temporalmente limitata all'anno 2007. Trattasi, a rigore di logica, di norma c.d. temporizzata e non a regime, che pur non essendo stata abrogata dalla legge 17/2007, non si reitera

automaticamente per il 2008, atteso il suo inserimento in una legge finanziaria di cadenza annuale ed avente precetto sanzionatorio connesso ad una violazione di legge verificatasi nell'anno 2006.

Poste tali premesse, corre l'obbligo di evidenziare che con l'introduzione dell'art. 3 comma 120, della legge 244/2007, il legislatore ha innovato, irrigidendoli, i criteri del patto di stabilità in materia di rispetto del principio di riduzione della spesa di personale previsti dall'art. 1 comma 557 della legge 296/2007.

Le eventuali deroghe al principio di riduzione della spesa per il personale stabilito dall'art. 19 comma 8 della legge 2001 n.448, devono assicurare il rispetto delle ulteriori condizioni, fra cui quella che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio (comprensivo dunque del 2006).

In conclusione, alla luce delle argomentazioni che precedono, il legislatore ha di fatto regolamentato ex novo la materia, ponendo ulteriori condizioni di vincolo per evitare deroghe al principio di riduzione della spesa di personale e specificando con un chiaro inciso " *fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso*".

L'esplicito richiamo alla condizione del rispetto triennale del patto di stabilità indicata dalla lettera a) del sopra citato art. 3 comma 120 della legge 244/2007, impone l'inderogabilità del principio di riduzione della spesa per il personale, pur inserita in un programma di nuove assunzioni predisposto dall'ente al fine di attenuare o eliminare le carenze di organico verificatesi *medio tempore*.

Ne consegue che il Comune di Cologno al Serio, dato per acquisito il mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2006, deve programmare il proprio piano di assunzioni nel rispetto inderogabile del principio di riduzione della spesa per il personale riferita all'anno finanziario 2008.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 20 febbraio 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)