

CAMPANIA 20/2021/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

| | |
|--------------------|------------------------|
| Marco Catalano | Presidente |
| Ferruccio Capalbo | Consigliere (relatore) |
| Francesco Sucameli | Consigliere |
| Emanuele Scatola | Referendario |
| Ilaria Cirillo | Referendario |

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (nel prosieguo, per brevità, Tuel);

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 nota acquisita al prot. Cdc n. prot. 983 del 3.02.21, con la quale il Sindaco del Comune di CESA (CE) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 10/2021, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione nella camera di consiglio del 18/02/2021, da tenere mediante collegamento da remoto;

Udito, nella camera di consiglio telematica del 18/02/2021, il magistrato relatore, dott. Ferruccio Capalbo

OGGETTO DEL PARERE

Con nota acquisita al prot. Cdc 983 del 03/02/2021, il Sindaco del Comune di Cesa (CE) ha chiesto un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, in ordine alla possibilità, al fine di creare l'ufficio di staff della Giunta e del Sindaco, di ricorrere a personale del medesimo ente già collocato in pensione.

Ritenuto e considerato in diritto quanto segue.

DIRITTO

1. Questioni preliminari.

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, occorre verificare, in via

preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia contabile.

Nel caso in cui la suddetta verifica dia esito positivo, occorre vagliare, inoltre, l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, sotto il profilo della sussistenza delle ulteriori condizioni di accesso alla funzione consultiva, enucleate dalla magistratura contabile al fine di evitare che l'esercizio di tale funzione si traduca in forme di co-gestione o co-amministrazione ovvero in forme di interferenza con le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti e ad altre magistrature.

Segnatamente, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il quesito:

- deve avere carattere generale ed astratto e, dunque, attenere all'interpretazione di una disposizione dal significato controverso inerente alla materia della "contabilità pubblica".
- non deve tradursi nella verifica di conformità ad un parametro normativo di provvedimenti già adottati;
- non deve interferire con la funzione requirente e giurisdizionale intestata alla Corte dei conti (c.d. interferenza interna), né con l'ambito di cognizione attribuito ad altre giurisdizioni (c.d. interferenza esterna).

1.1. Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco del Comune interessato, ossia dal legale rappresentante dell'Ente. Vale, al riguardo, il consolidato orientamento della Sezione delle Autonomie di cui all'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

1.2. Ammissibilità oggettiva. Attinenza alla materia “contabilità pubblica”.

Sotto il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che non sia, invece, configurabile l'ammissibilità del quesito in esame:

sia in ragione della chiarezza del quadro normativo di riferimento;

sia anche in ragione del fatto che lo stesso, concernendo la materia del personale, non possa, comunque, essere incluso nella più generale materia della “contabilità pubblica”, *ex lege* n. 131/2003.

- Ambiti della nozione di contabilità pubblica

A tal ultimo proposito rileva, infatti, la interpretazione e perimetrazione dei contenuti della predetta materia della “contabilità pubblica” delineata dagli orientamenti sia della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006) sia delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

Peraltro, la medesima Sezione delle Autonomie, in un recente arresto (deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG del 13 ottobre 2020), ha ulteriormente chiarito, proprio con riferimento alla materia del personale, il significato di tale nozione dinamica, con una serie di precisazioni già ricavabili agevolmente, secondo quanto affermato dallo stesso consesso nomofilattico, da un esame testuale della suddetta deliberazione n. 54/CONTR/10.

Pur accedendo ad una nozione più ampia della materia *de qua* rispetto alla configurazione che ne aveva dato la Sezione delle Autonomie nel 2006, le Sezioni riunite, infatti, hanno fissato i paletti entro i quali tale dilatazione è ammissibile, al fine di non trasformare la Corte dei conti in un organo di consulenza generale.

Il Consesso nomofilattico ha chiarito come non siano condivisibili *“linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa (...)”*.

Segnatamente, in tale ultima pronuncia, le Sezioni riunite hanno chiarito che *ulteriori materie (come, ad esempio, la materia del personale), estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, (...) limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle (...) statuizioni recanti (...) limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui relativi equilibri di bilancio.*

Vengono così in considerazione ulteriori materie, che sarebbero estranee, nel loro “nucleo originario”, al sistema della contabilità pubblica, ma che vi possono rientrare proprio perché oggetto di considerazione legislativa in sede di coordinamento della finanza pubblica.

Come è stato chiarito da questa Sezione, in recenti arresti consultivi (deliberazione n. 17/2019/PAR; n. 55/2019/PAR; n. 216/2019/PAR e n. 6/2020/PAR), la dilatazione del concetto di contabilità pubblica soggiace, pertanto, al limite di non accedere ad una nozione che includa ogni attività che abbia riflessi di natura finanziaria. Diversamente argomentando, infatti, si finirebbe per trasformare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in organi di consulenza generale, il che si pone in stridente contrasto con il dato normativo e con le funzioni intestate alla magistratura contabile nell’attuale assetto ordinamentale.

Con riferimento alla materia del personale, con le richiamate pronunce questa Sezione ha chiarito come nell'alveo della materia contabile, ai fini di delimitare l'ambito materiale della funzione consultiva, siano suscettive di sussunzione le sole norme relative al personale che, nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica, pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa.

Come è stato anticipato, in un recente arresto nomofilattico (deliberazione n. 17/2020), risolvendo un contrasto interpretativo tra le Sezioni regionali, la Sezione delle Autonomie ha accolto l'orientamento sostenuto da questa Sezione in tema di inammissibilità delle richieste di parere relative alla materia del personale.

Secondo il Consesso nomofilattico, l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti *"strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa"*. Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, *"si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003"*.

Nel caso di specie, la possibilità o meno di ricorrere a personale collocato in quiescenza, già dipendente dell'ente medesimo, al fine di costituire l'ufficio di staff della giunta e del sindaco, non sembra integrare una questione che possa essere inclusa - alla luce del consolidato orientamento di questa Sezione, confermato dalla recente pronuncia n. 17/2020 della Sezione delle Autonomie - nell'ambito della materia contabile.

- *Intelligibilità del quadro normativo di riferimento*

Ove anche dovesse revocarsi in dubbio la non riferibilità della fattispecie all'esame alla materia della contabilità pubblica, così come delineata sopra, appare, tuttavia, di chiara evidenza il non ricorrere, comunque, nella fattispecie all'esame, alcun profilo di dubbia interpretazione e/o incertezza del quadro normativo di riferimento, utile a fondare la necessità di un intervento della Sezione in funzione consultiva.

La norma di cui all'art. 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, disciplina, infatti, la fattispecie in modo chiaro ed intellegibile, disponendo che è fatto divieto, tra le altre, alle amministrazioni pubbliche cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, di attribuire a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza incarichi di studio e di consulenza nonché incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni medesime e degli enti e società da esse controllati, fatta eccezione per i soli incarichi conferiti a titolo gratuito e, laddove si tratti di incarichi dirigenziali e direttivi, per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione.

Giova anche segnalare che, con recente sentenza c- 67/18 (2 aprile 2020), la CGUE, chiamata a verificare la compatibilità della normativa in parola con la direttiva 2000/78, più in particolare con le norme di cui all'articolo 2, paragrafo 2, all'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della stessa, ne ha sancito la conformità, precisando, più in generale, che *“non osta a una normativa nazionale che vieta alle amministrazioni pubbliche di assegnare incarichi di studio e consulenza a persone collocate in quiescenza purché, da un lato, detta normativa persegua uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e, dall'altro, i mezzi impiegati per conseguire tale obiettivo siano idonei e necessari”*.

PQM

La Sezione regionale di controllo per la Campania

- dichiara inammissibile sotto il profilo oggettivo, per le ragioni esposte in parte motiva, la richiesta di parere formulata dal Comune di Cesa;
- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, dalla Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio telematica del 18.02.2021.

L'ESTENSORE

(Ferruccio Capalbo)

IL PRESIDENTE FF

(Marco Catalano)

Depositata in Segreteria il 19 febbraio 2021

per il direttore del servizio di supporto

dr. Giuseppe Imposimato