



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Campania

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo Gagliardi	Presidente
Dott.ssa	Ilaria Cirillo	Referendario
Dott.ssa	Rosita Liuzzo	Referendario relatore

nella camera di consiglio del 26 maggio 2022

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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;

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;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG;

VISTO il Decreto Presidenziale n. 28/2021, prot. SC CAM n. 104 del 16 settembre 2021, con il quale sono state individuate le funzioni del Presidente Aggiunto;

VISTA la nota prot. n. 11651 del 8/04/2022, acquisita in pari data al prot. n. 1964, con la quale il Sindaco del Comune di Caivano (NA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza n. 33 del 23/05/2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Referendario Dott.ssa Rosita Liuzzo;

FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Caivano (NA) ha formulato una richiesta di parere che riguarda il *"vincolo di permanenza minima di 5 anni presso (le) amministrazioni locali in caso di prima assegnazione (così come previsto e regolamentato) nella disciplina di cui all'art. 3, comma 5 septies, del decreto legge 90 del 2014 (...) e quella di cui al comma 7 ter dell'art.3 dl 80/2021 del 9 giugno 2021 (...)"*.

Il Comune, evidenziando il succedersi delle due normative sopra richiamate e fornendone una interpretazione anche in ordine alla loro successione nel tempo, dichiara che: *"Sembra controverso che l'art 3 co 5 septies si applichi a coloro che, avendo stipulato il contratto di assunzione a seguito di pubblico concorso dopo il 30 marzo 2019, abbiano beneficiato del trasferimento dopo l'entrata in vigore del citato art 3 co 7 ter, in questo caso essendo il contratto stato stipulato sotto la vigenza dell'art. 3 comma 5 septies ed essendo il negozio di cessione del contratto avvenuto sotto la vigenza dell'art. 3 comma 7 ter, il dubbio riguarda la circostanza se detto negozio di cessione debba considerarsi nullo, essendo vigente all'atto della stipula del primo contratto l'art. 3 comma 5 septies.*

Al riguardo, infatti, sussistono due indici che appaiono tra loro contrastare:

da una parte 4a) potrebbe ritenersi che costoro al momento della stipula del contratto di assunzione a seguito di pubblico concorso erano consapevoli di non poter ottenere il trasferimento prima che fossero trascorsi 5 anni, per cui sarebbero sempre tenuti al rispetto dei 5 anni, quand'anche l'amministrazione di appartenenza fosse disposta a concedere il nulla osta, essendo applicabile l' art 3 co 5 septies dl 90/2014; 4b) dall'altra valorizzare la circostanza che ciò che ad essi sarebbe stato in un primo momento vietato è stato reso successivamente lecito dal legislatore, e quindi ritenere loro non applicabile l'art 3 co 5 septies dl 90/2014".

Pertanto, il Sindaco formula la seguente richiesta di parere: "(...) *si chiede di conoscere se tale opzione interpretativa sia possibile, atteso che in questo caso si andrebbe in deroga all'art. 11 delle preleggi estendendo l'efficacia della norma sopravvenuta (art.3 comma 7 ter- D.L. 80/2021) a fattispecie di contratto di lavoro che si sono perfezionate sotto la vigenza dell'art. 3 comma 5 setp. D.L. n. 90/2014. Richiedo all'Illustrissima Corte parere in merito ed in particolare se, relativamente al punto j, se sia corretta l'interpretazione sub. 4a) o quella sub. 4b)*".

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ha previsto che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Successivamente, con atto del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della suddetta attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

In via preliminare occorre, pertanto, valutare l'ammissibilità dell'istanza, presentata dal Sindaco del Comune di Caivano (NA), sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere è ammissibile, poiché proviene dal Sindaco del Comune di Caivano (NA) che, essendo rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. 267 del 2000, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo.

Sotto il profilo oggettivo, prioritariamente, occorre sottolineare come l'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della "contabilità pubblica", nonché alla sussistenza nell'istanza di parere delle condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale della Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10).

Con riferimento alla materia della contabilità pubblica, la Sezione delle Autonomie ha chiarito come la stessa possa assumere un "ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo 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" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006).

Sul significato da attribuire alla materia della contabilità pubblica, successivamente, sono intervenute anche le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, le quali hanno chiarito che: *"(...) ulteriori materie, 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, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati 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"* (Deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

Quest'ultima deliberazione n. 54 è stata richiamata nella deliberazione n.17/SEZAUT/2020/QMIG della Sezione delle Autonomie in cui si precisa che: *"Le Sezioni Riunite, invero, chiariscono che 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. Ciò è reso evidente: i) sia dall'utilizzo da parte delle medesime Sezioni Riunite dell'avverbio «limitatamente», che, introducendo la proposizione immediatamente successiva a quella relativa al riferito ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica, viene collegato alle «questioni» coinvolgenti problematiche interpretative dei suddetti limiti e divieti; ii) sia dalla risoluzione della specifica questione posta all'attenzione nomofilattica. Detta questione riguardava, infatti, la materia del personale e, in particolare, le progressioni verticali (...) le Sezioni Riunite hanno escluso ogni attinenza con la materia di contabilità pubblica in quanto lo specifico quesito non richiedeva alcuna risposta sull'interpretazione di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica (...) Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa «nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale»".*

Infine, in relazione al citato di rischio di immissione nei processi decisionali dell'Ente, la Sezione delle Autonomie, già con deliberazione n. 5 del 17/02/2006, aveva chiarito che: *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"*.

Nell'esercizio della funzione consultiva, infine, è esclusa qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (in tal senso cfr. anche atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9). Per questa ragione, la funzione consultiva può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, e, inoltre, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali. È da escludere, inoltre, qualsiasi interferenza, ancorché potenziale, con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Per quanto sopra esposto, la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Caivano (NA) si configura sotto il profilo oggettivo inammissibile, in quanto non attinente alla materia della contabilità pubblica. Invero, essa è finalizzata a richiedere la condivisione di una interpretazione, fornita dalla stessa amministrazione, in merito alla successione nel tempo di due norme (art. 3 comma 5 septies del D.L. n. 90/2014 e art.3, comma 7 ter, del D.L. 80/2021) che regolano il vincolo di permanenza per cinque anni nella sede di assegnazione.

Nel caso sottoposto al presente esame, anche valorizzando una visione dinamica della materia della contabilità pubblica, è esclusa ogni attinenza con detta materia in quanto lo specifico quesito non richiede *"alcuna risposta sull'interpretazione di limiti e divieti"*

legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica". Come chiarito dalla giurisprudenza richiamata, "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»".

Il tutto è ancora più aggravato dal fatto che in casi del genere è possibile incorrere nel rischio che si verifichi una "irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo" e che "la Corte dei conti sia immessa «nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale»".

In conclusione, pertanto, va evidenziato che, nel caso oggetto della presente disamina, il parere né attiene alla materia di contabilità in senso stretto (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) né investe l'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania dichiara inammissibile la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Caivano e dispone che copia del parere sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli nella camera di consiglio del 26 maggio 2022.

Il Relatore

Dott.ssa Rosita Liuzzo

Il Presidente

Dott. Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria

26 maggio 2022

Il Direttore della Segreteria

Dott. Giuseppe Imposimato