



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Alfredo Grasselli

Presidente

Emanuele Scatola

Primo Referendario (Relatore)

Domenico Cerqua

Primo 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;

Visto il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", approvato dalle Sezioni Riunte con deliberazione n.14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9;

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

Visto il decreto presidenziale n. 2 del 2024, con il quale sono state attribuite le funzioni al Presidente aggiunto;

Vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1050 del 13/02/2023 con la quale il Sindaco del Comune di Terzigno (NA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nei termini indicati più avanti;

Vista l'istanza del 12 giugno 2024, con la quale il magistrato istruttore ha chiesto la trattazione in sede collegiale della presente richiesta di parere;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 83/2024, con la quale è stata fissata l'odierna camera di consiglio;

Udito, nella camera di consiglio del 13 giugno 2024, il magistrato relatore, Primo Referendario Emanuele Scatola.

OGGETTO DEL PARERE

La richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Terzigno trae origine da una lunga e complessa vicenda giudiziaria, dipanatasi tra il 1997 e il 2019.

Al riguardo, il Sindaco rappresenta che, nel 1997, la persona coinvolta nella suddetta vicenda prestava servizio presso il Comune di Terzigno. Come conseguenza di tali fatti, l'autorità competente disponeva anche la sospensione dal servizio, cessata poi nel 2000.

L'iter giudiziario (riesame, udienza preliminare, primo grado dinanzi al Tribunale, n. 3 giudizi in Corte di Appello, n. 2 giudizi dinanzi Corte di cassazione) si concludeva dopo oltre 22 anni, con esito favorevole per l'imputato, assolto in via definitiva dai reati ascritti *"per non aver commesso il fatto"*.

Il soggetto coinvolto nella suddetta vicenda penale ha, dunque, formalizzato richiesta di ricostruzione della carriera, di pagamento delle differenze stipendiali maturate, di rivalutazione monetaria ed interessi, nonché di rideterminazione della liquidazione

pensionistica e del TFS, con onere a carico del Comune di Terzigno (in quanto ultima sede di servizio).

Il Collegio dei revisori dei conti invitava l'Ente a formulare alla Corte dei Conti apposito quesito.

Alla luce di quanto sopra esposto, il Sindaco del Comune di Terzigno - non rinvenendo pronunce di carattere generale, come nel caso di specie, su tale materia da parte di Sezioni regionali di Controllo della Corte dei Conti - ha formulato i seguenti quesiti:

- *"se il pagamento delle differenze stipendiali, della rivalutazione monetaria e degli interessi per il periodo 17/06/1997 - 31/12/1998, spetti al Comune e in tal caso la data di decorrenza del calcolo della rivalutazione monetaria. Cioè, se essa si calcola dalla data di sospensione (17/06/1997) o dalla data di emissione della sentenza (10/06/2019);*
- *se le retribuzioni da corrispondere al (soggetto coinvolto nella suddetta vicenda giudiziaria) sono di competenza del Ministero dell'interno, o sono dovute dal Comune di Terzigno;*
- *se è possibile attivare una procedura di rivalsa per l'eventuale pagamento di ingenti somme per interessi e rivalutazione".*

Il Sindaco cita le norme che ritiene applicabili al caso di specie e sulle quali si appuntano i dubbi interpretativi dell'Ente, segnatamente l'art. 62 del r.d. 21 marzo 1929, n. 371, l'art. 249, comma 4, della legge 27 giugno 1942, n. 851 e l'art. 97, comma 1, del D.P.R. n. 3/1957 ed espone poi la propria tesi interpretativa, nel senso che *all'interessato "spetti, attesa la natura retributiva e non risarcitoria del diritto, la restituito in integrum, restando in ogni caso incerto se il pagamento sia dovuto da parte del Comune di Terzigno o del Ministero dell'Interno".*

Nella richiesta di parere si afferma inoltre che *"il quesito proposto ha carattere generale e attiene a temi relativi alla contabilità pubblica inquanto si tratta di stabilire chi debba provvedere al pagamento delle somme l'ente locale presso il quale*

nell'anno 1997 prestava servizio il Segretario Comunale o il Ministero dell'Interno e il quantum dovuto allo stesso", con la precisazione che "sulla materia non risultano pareri di altre Sezioni di controllo della Corte dei Conti".

DIRITTO

1. Questioni preliminari.

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile con riferimento alle condizioni di accesso alla funzione consultiva di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 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 requirenti e 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 contabile.
- 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).

2. Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco del Comune di Terzigno, ossia dal legale rappresentante dell'Ente, in conformità al consolidato orientamento della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006) e delle Sezioni regionali di controllo.

3. Ammissibilità oggettiva.

Sotto il profilo oggettivo dell'attinenza alla materia "contabilità pubblica", il Collegio ritiene che la richiesta di parere sia inammissibile in quanto essa attiene alla gestione del rapporto di lavoro con la persona interessata dalla suddetta vicenda penale e, segnatamente, all'individuazione dell'Ente tenuto a pagare le differenze stipendiali, la rivalutazione monetaria e gli interessi per il periodo 17/06/1997 – 31/12/1998, oltre che della data di decorrenza del calcolo della rivalutazione monetaria (dalla data di sospensione ovvero dalla data di emissione della sentenza), cui si aggiunge un ulteriore quesito relativo alla possibilità, nel caso in cui tale onere spetti al Comune, di attivare l'azione di rivalsa per il pagamento di somme a titolo di interessi e rivalutazione.

Al riguardo occorre premettere che le Sezioni Riunite di questa Corte (deliberazione n. 54/2010) - pronunciandosi ex art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - hanno precisato che materie estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica (come, ad esempio, la materia del personale) – 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. Le Sezioni riunite hanno chiarito, tuttavia, che l'ampliamento della nozione di contabilità 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"*. Solo in questa particolare evenienza, dunque, una questione afferente al personale può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica. 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"* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Appare, pertanto, riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG). Dato che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari, è stato ritenuto che, ove non si adottasse una nozione tecnica della materia contabile, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e imparziale (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

Nel caso di specie, emerge con nitore come la richiesta di parere non attenga all'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti *"strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa"*. I quesiti vertono, infatti, sulla gestione di uno specifico rapporto di lavoro, senza che vengano in rilievo norme in materia di personale dettate nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e finalizzate al contenimento della spesa.

Il che rende la richiesta di parere all'esame inammissibile, sotto il profilo oggettivo, per difetto di attinenza alla materia contabile.

L'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere si può apprezzare anche sotto un diverso profilo. La costante tensione verso l'imprescindibile salvaguardia dei valori di neutralità e indipendenza nell'esercizio di tutte le funzioni intestate dall'ordinamento alla Corte dei conti determina, infatti, l'emersione di un ulteriore e concorrente profilo di ammissibilità oggettiva, di elaborazione giurisprudenziale, attinente a un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti. La preoccupazione soggiacente è quella di evitare perniciosi inserimenti del parere, reso dalla Sezione regionale, nei processi decisionali e nelle scelte discrezionali dell'ente locale attinenti alla cura concreta dell'interesse pubblico. Come è noto, infatti, dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di co-gestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno.

Devono ritenersi inammissibili, pertanto, le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della magistratura contabile nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, come tale incompatibile con la posizione di imparzialità ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Nel caso di specie, è sufficiente richiamare i quesiti formulati dall'Ente per farne emergere il carattere specifico e concreto. Tali quesiti attengono, infatti, alla gestione del rapporto di lavoro con la persona interessata dalla suddetta vicenda penale e, segnatamente, all'individuazione dell'Amministrazione tenuta a pagare le differenze stipendiali, la rivalutazione monetaria e gli interessi per il periodo 17/06/1997 – 31/12/1998, oltre che della data di decorrenza del calcolo della rivalutazione monetaria (dalla data di sospensione ovvero di emissione della sentenza), cui si aggiunge un ulteriore quesito relativo alla possibilità, nel caso in cui tale onere spetti

al Comune, di attivare l'azione di rivalsa per il pagamento di somme a titolo di interessi e rivalutazione.

È evidente che i quesiti sollecitano valutazioni su casi e atti gestionali specifici, con inserimento di questa Corte nella gestione del singolo rapporto di lavoro. Il che rende la richiesta in esame inammissibile, sotto il profilo oggettivo, anche per difetto dei requisiti di generalità e astrattezza che devono presiedere alla formulazione dei quesiti.

A ciò si aggiunga il rischio che possa sorgere o sia già sorto un contenzioso sui profili oggetto della richiesta di parere. Infatti, il tema pregiudiziale dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere provenienti dagli enti territoriali coinvolge anche il rapporto dell'esercizio della funzione consultiva con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e agli altri organi giurisdizionali.

Segnatamente, la giurisprudenza contabile ha enucleato un'ulteriore condizione di ammissibilità oggettiva delle richieste di parere: l'ausilio consultivo, infatti, non deve interferire con l'ambito di cognizione attribuito ad altre giurisdizioni (c.d. interferenza esterna).

La possibile interferenza con le funzioni intestate ad altri plessi giurisdizionali è strettamente connessa con il difetto di attinenza alla materia contabile. Proprio la circostanza che la richiesta si colloca al di fuori del perimetro della contabilità pubblica accentua il rischio che la Corte sia chiamata ad esprimere pareri su questioni che rientrano nella sfera di giurisdizione riservata ad altri giudici (c.d. interferenza esterna).

Per le suddette ragioni, la richiesta di parere in esame è inammissibile sotto il profilo oggettivo per difetto di attinenza alla materia contabile, per il carattere specifico e concreto del quesito e per i profili di interferenza con ambiti cognitivi riservati al giudice ordinario.

PQM

La Corte dei conti, 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 Terzigno (NA);

dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata;

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 13 giugno 2024.

L'Estensore
(Emanuele Scatola)

Il Presidente
(Alfredo Grasselli)

Depositata in Segreteria il

21 giugno 2024

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Giuseppe Imposimato)