



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario (relatore)
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 28 luglio 2020 ex art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dal decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, emergenza epidemiologica COVID-19, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Treviglio (BG)

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, recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'art. 85 (*“Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile”*) del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che al comma 3, lett. e) prevede lo svolgimento delle udienze e delle adunanze mediante collegamenti da remoto, specificando che *“Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza o di adunanza o Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. Le sentenze, le ordinanze, i decreti, le deliberazioni e gli altri atti del processo e del procedimento di controllo possono essere adottati mediante documenti informatici e possono essere firmati digitalmente, anche in deroga alle disposizioni vigenti”*;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 1° aprile 2020 (pubblicato sulla G.U. n. 89 del 3 aprile 2020), contenente *“Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice dinanzi alla Corte dei conti”*;

VISTO il decreto n. 139 del 3 aprile 2020 del Presidente della Corte dei conti recante *“Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020”*;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 18 maggio 2020 (pubblicato sulla G.U. n. 131 del 22 maggio 2020), contenente *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

VISTA la richiesta di parere n. 26558 del 23 giugno 2020, proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Treviglio (BG) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 30 in data 23 giugno 2020;

VISTA l'ordinanza n. 31/2020 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

UDITO il relatore, dott.ssa Rita Gasparo.

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Treviglio (BG) ha presentato una richiesta di parere volta a superare i dubbi interpretativi sull'applicazione, sotto il profilo temporale, della nuova disciplina normativa in materia di capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni, alla luce del decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - ed, in special modo, della recente Circolare interministeriale esplicativa dell'8 giugno 2020; atti, entrambi, recanti disposizioni in attuazione dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 (cd. Decreto Crescita), convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 853, della l. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020), prevedendo, come termine iniziale di decorrenza del nuovo regime, la data del 20 aprile 2020.

Il quesito, in particolare, è fondato sul tenore letterale della circolare nella parte in cui recita: *"Al fine di non penalizzare i Comuni che, prima della predetta data, hanno legittimamente avviato procedure assunzionali con il previgente regime, anche con riguardo a budgets relativi ad anni precedenti, si ritiene che con riferimento al solo anno 2020, possano esser fatte salve le predette procedure purché siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex articolo 34-bis della legge n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente. Quanto precede solo ove siano state operate le relative prenotazioni contabili (principio 5.1 di cui al paragrafo n.1 dell'allegato 4.2 al d.lgs. 118/2011"*.

Premesso quanto sopra, l'istante rappresenta che *"per la copertura di un posto di Cat. D - programmato con il piano fabbisogno personale 2019-2021, per la copertura nell'anno 2020, è stata decisa quale procedura di reclutamento la mobilità esterna volontaria ex art. 30 D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i."*.

La stessa, peraltro, non è andata a buon fine, per rinuncia al trasferimento, datata 5/3/2020, del vincitore della selezione.

Nel successivo strumento triennale di programmazione, anni 2020-2022, approvato il 31/03/2020, è stata confermata la copertura del posto mediante concorso pubblico, senza che, tuttavia, sia stata effettuata la comunicazione obbligatoria *ex art. 34-bis*, a causa delle sopravvenute disposizioni adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19 che hanno sospeso i termini per questi procedimenti.

Nel perimetro di tale cornice in fatto e alla luce delle previsioni esplicative della circolare sopra indicata, il Sindaco del Comune di Treviglio chiede a questa Sezione se possa considerarsi ugualmente salva la copertura del posto in parola, con scorrimento di una graduatoria concorsuale, anche in assenza della comunicazione obbligatoria, *ex art. 34-bis* del D. Lgs. n. 165/2001, prima del 20/04/2020.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La Sezione è chiamata a verificare, in via preliminare, la sussistenza dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza e dell'organo che può effettuare formalmente la richiesta, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. Relativamente alla condizione soggettiva di ammissibilità ("legittimazione soggettiva esterna"), si rappresenta che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sopra citato, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo ulteriori forme di collaborazione nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Recita, altresì, che *"Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città*

metropolitane», così riproducendo letteralmente l'elencazione tassativa dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale lo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 è norma di attuazione (vd. deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione nell'interesse generale del sistema delle autonomie locali, riconosciuta in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente, poiché investito del potere di rappresentanza dello stesso ("legittimazione soggettiva interna"), la richiesta di parere, risulta ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune, organo legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L.

1.2. In merito alla condizione di ammissibilità oggettiva, la disposizione contenuta nel predetto comma 8 dell'art. 7 della legge 131 attribuisce agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in *materia di contabilità pubblica*, la cui latitudine è divenuta oggetto di plurimi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

Si richiamano i contributi apportati sul punto sia dalla Sezione delle Autonomie che, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con successive delibere (5/AUT/2006; n. 9/SEZAUT/2009; vd. anche n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo con una pronuncia di coordinamento emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Queste ultime hanno condiviso la linea interpretativa della Sezione delle Autonomie, laddove nella deliberazione n. 5 del 2006 è stata privilegiata un'accezione di contabilità pubblica rigorosamente inerente ad attività contabili in senso stretto, che assuma un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri,

l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

L'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, di converso, le investirebbe di una funzione di consulenza generale delle autonomie locali, in spregio dello stesso limite della "materia di contabilità pubblica" posto dal legislatore ex art. 7, comma 8, citato, e con l'effetto ulteriore di inserire la Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti territoriali, sui quali è invece chiamata ad esercitare il controllo nella veste di organo esterno e neutrale.

Alla luce di quanto esposto, non sono condivisibili quelle coordinate 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, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio.

In termini esplicativi, la Sezione delle Autonomie, con la già richiamata delibera n. 5 del 2006, ha avuto significativamente modo di precisare che *"se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico"*.

Al contempo le Sezioni riunite medesime nella pronuncia sopra richiamata hanno fatto riferimento ad una visione dinamica dell'accezione "materia di contabilità pubblica", che sposta *"l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*; a corollario di tale assunto, sono state ricomprese nella funzione consultiva della Sezione regionale di controllo *"quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione"*

– contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”.

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, ne deriva che nella portata della nozione di “materia di contabilità pubblica” vengono ricondotte talune materie, le quali, in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa degli enti territoriali, in gran parte corrente, idonea quindi ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci, si ripercuotono direttamente sugli equilibri di bilancio.

Tutto ciò premesso, ulteriori requisiti sostanziano la condizione di ammissibilità, dal lato oggettivo, della richiesta di parere, quali la formulazione di quesiti che non implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati; la mancanza di una diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all’adozione di concreti atti di gestione, per l’inevitabile risultato, altrimenti, di tramutare, di fatto, la funzione consultiva in un’inammissibile funzione di controllo preventivo.

In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all’Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l’Ente non può mirare ad ottenere l’avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Il carattere generale ed astratto del quesito che, pur traendo origine da una situazione concreta dell’Ente, chieda chiarimenti sulla questione giuridica sottostante e sulla linea interpretativa di portata generale della norma di contabilità pubblica di riferimento, costituisce un ulteriore presupposto di ammissibilità della richiesta di parere.

Del pari non sono scrutinabili nel merito tutti quei quesiti sottoposti al vaglio della magistratura contabile che sottendano interferenze con le funzioni giurisdizionali, requirente e giudicante, intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi giurisdizionali. (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014).

La presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica, trattandosi di fattispecie in cui i profili contabili non sono preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico, conoscibili dal giudice naturale di appartenenza.

Limitatamente a tale profilo, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo cui *la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari".*

Tutto ciò premesso, la formulazione della richiesta di parere all'esame della Sezione risulta inficiata da un indubbio profilo di inammissibilità, non prospettando alcun quesito interpretativo o dubbio applicativo afferente alla portata semantica e applicativa della nuova disciplina normativa in vigore dal 20 aprile 2020, introduttiva di diversi criteri per la determinazione della spesa complessiva per l'assunzione di personale, perciò innovativa dell'ordinamento giuridico preesistente.

Il quesito, per come è rappresentato nelle premesse in fatto e per i precetti richiamati, è incentrato sostanzialmente sulla portata contenutistica della circolare interministeriale esplicativa dell'8 giugno 2020, di cui l'istante chiede lumi interpretativi concernenti l'applicazione del nuovo regime assunzionale alle procedure in corso al 20 aprile 2020, nei termini meglio precisati nella circolare stessa, laddove si

esprime in termini derogatori rispetto al nuovo dettato normativo, limitatamente all'anno 2020.

Uno scrutinio nel merito dello specifico quesito su un elemento valorizzato autonomamente dalla circolare (*le comunicazioni obbligatorie ex articolo 34-bis della legge n. 165/2001*) senza un'apposita normativa da applicare nel passaggio dal vecchio al nuovo regime assunzionale, porterebbe questa Sezione a tracciare delle coordinate ermeneutiche non su una fonte normativa, ma su un mero atto amministrativo, quale è la circolare, con evidente devianza dalla ratio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, chiamata a fugare dubbi interpretativi su norme di diritto.

La Sezione, peraltro, tralascia ogni considerazione riguardante il profilo della reale portata della circolare in questione rispetto alla funzione meramente esplicativa di tale atto amministrativo.

Giova soggiungere che la tematica sottostante alla richiesta di parere è stata già oggetto di un recente arresto di questa Sezione, la quale, nel rendere parere con la deliberazione n. 74/2020/PAR, ha fatto ricorso ai principi generali di diritto intertemporale che si intendono confermati in questa sede e ai quali si fa integrale rinvio.

La Sezione, in un'ottica collaborativa, si limita tuttavia a ribadire che, stante l'assenza di una disciplina transitoria dettata dal legislatore, la determinazione della spesa di personale è sottoposta, sulla base del "*principio del tempus regit actum*", alla normativa vigente al momento delle procedure di reclutamento, anche se la relativa programmazione sia avvenuta sotto il previgente regime.

Appare evidente, altresì, come la formulazione della richiesta di parere sia priva del carattere generale ed astratto, essendo esplicitamente funzionale all'adozione di uno specifico atto di gestione di cui si chiede un avallo preventivo da parte di questa Sezione.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - dichiara inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere di cui in epigrafe.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 28 luglio 2020.

Il Relatore
(dott.ssa Rita Gasparo)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
3 agosto 2020
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)