



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi

Presidente

Marco Catalano

Consigliere

Emanuele Scatola

Primo Referendario (Relatore)

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 prot. 6187 del 17/05/2022, acquisita in pari data al prot. SC CAM n. 2713, con la quale il Comune di Calitri (AV) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nei termini indicati più avanti;
Visto l'atto prot. n. 106 del 10/01/2023 con il quale la suddetta richiesta di parere è stata riassegnata al Primo Referendario Emanuele Scatola;

Vista l'istanza del 10/02/2023, con la quale il Magistrato relatore ha chiesto il deferimento della presente questione all'esame collegiale;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. ____ /2023, con la quale il presente affare è stato inserito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2023, ai fini della trattazione in sede collegiale;

Udito, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2023, il Magistrato relatore, Primo Referendario Emanuele Scatola.

OGGETTO DEL PARERE

L'Ente premette che l'art. 35, comma 5-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*) prevede che *"le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali"*, mentre l'art. 91, comma 4, del TUEL dispone che *"per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione"*.

Ciò premesso, stante le richieste di utilizzo delle graduatorie del Comune Calitri da parte di altri Enti e la possibilità di valutare la loro utilizzazione diretta anche dopo il biennio dall'approvazione, il Sindaco formula il seguente quesito: *"se debba considerarsi consolidata l'interpretazione della Sezione di controllo della Corte dei conti Sardegna, di cui alla deliberazione n. 85/2020/PAR, in forza della quale per i*

comuni trova applicazione l'art. 91 del TUEL, quale norma a carattere generale non derogabile dalla norma, di carattere speciale, di cui al richiamato art. 35 del TUPI".

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 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).

2. Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco metropolitano, ossia dal legale rappresentante dell'Ente.

Appare sufficiente, al riguardo, il richiamo al 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.

3. Ammissibilità oggettiva. Attinenza alla materia "contabilità pubblica".

Sotto il profilo oggettivo dell'attinenza alla materia "contabilità pubblica", il Collegio ritiene che la richiesta di parere sia inammissibile nei termini di seguito precisati.

Al riguardo, mette conto evidenziare che, pur accedendo ad una nozione più ampia della materia *de qua* rispetto alla configurazione offerta dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 5/2006, le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/2010) 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) dai quali non sussistono ragioni per discostarsi, 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, nelle mentovate pronunce, questa Sezione ha chiarito come nell'alveo della materia contabile, ai fini di delimitare l'ambito 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.

Deve precisarsi, quindi, che la linea di confine della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile in materia di personale si colloca tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito. Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. *turn-over*). La *ratio* sottesa a tali norme, infatti, consiste nell'esigenza

di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Nella seconda categoria di norme, rientrano le disposizioni che hanno meri riflessi finanziari, come quelle inerenti alla validità temporale delle graduatorie dei concorsi pubblici.

La questione proposta dal Comune di Calitri, infatti, non pone problematiche ermeneutiche afferenti ai limiti e ai divieti sopra indicati, concernendo, in sostanza, l'interpretazione di disposizioni dettate in tema di validità temporale e scorrimento delle graduatorie.

In due recenti arresti (deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG), la Sezione della Autonomie 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 delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Con le suddette pronunce, risolvendo un contrasto interpretativo insorto tra le Sezioni regionali di controllo, la Sezione delle Autonomie ha accolto l'orientamento manifestato 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"*.

Per completezza, appare opportuno ribadire che i profili di ammissibilità richiedono un vaglio particolarmente rigoroso quando implicino valutazioni di atti e comportamenti amministrativi che possono formare oggetto di iniziative o vertenze giudiziarie, anche presso giudici diversi.

Per tali ragioni, il Collegio ritiene di dare continuità al proprio orientamento espresso in precedenti pareri (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 1/2020/PAR e n. 20/2021/PAR) e avallato anche dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG), proclive ad escludere dall'ambito della materia contabile richieste di parere in materia di personale che, come nel caso di specie, non riguardano norme di coordinamento della finanza pubblica che dettano limiti e divieti *"strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa"*.

Ferma restando l'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere, al solo fine di evitare che possa considerarsi consolidata l'interpretazione della Sezione regionale di controllo per la Sardegna di cui alla deliberazione n. 85/2020/PAR, in disparte il profilo della estraneità alla materia contabile, il Collegio precisa che tale orientamento non appare condivisibile, in quanto non tiene conto della disposizione dettata dall'art. 88 del TUEL (recante *"Disciplina applicabile agli uffici ed al personale degli enti locali"*), a mente del quale *"all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali (...) si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni nonché quelle contenute nel presente testo unico"*.

Tale norma è stata introdotta dal legislatore proprio per assicurare il coordinamento tra le norme generali e le norme del Tuel, anche per evitare di ingenerare l'equivoco che le norme del d. lgs. n. 165/2001 potessero essere considerate di carattere

generale e quelle del TUEL di carattere speciale. La norma sulla durata biennale delle graduatorie trova applicazione, pertanto, anche nei confronti degli enti locali.

5. Conclusioni.

Alla luce delle osservazioni che precedono, la richiesta di parere è inammissibile, sotto il profilo oggettivo, per difetto di attinenza alla materia contabile.

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 Calitri (AV);
- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2023.

L'Estensore
(Emanuele Scatola)

Il Presidente
(Massimo Gagliardi)

Depositata in Segreteria il
16 febbraio 2023
Il Direttore della Segreteria
(Dott. Giuseppe Imposimato)