



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 9 maggio 2023

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente - <i>Relatore</i>
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario
Dott. Domenico De Martino	Referendario
Dott.ssa Antonella Romanelli	Referendario

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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" e in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima

Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

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

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

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco *pro tempore* del Comune di Rapolla (PZ) acquisita da questo Ufficio al prot. n. 411 del 20.04.2023;

VISTA l'ordinanza n. 9/2023 del 9 maggio 2023, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione regionale di controllo per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore Presidente Dott. Giuseppe Tagliamonte;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota in epigrafe richiamata, il Sindaco *pro tempore* del Comune di Rapolla ha richiesto a questa Sezione un parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, che, muovendo da un orientamento applicativo ARAN in materia di progressioni verticali (CFL 209), e riferito al rapporto esistente tra *“numero di assunzioni dall'esterno e numero di progressioni verticali sia durante il cosiddetto periodo transitorio di prima applicazione del nuovo ordinamento che nella fase di applicazione a regime del nuovo CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022”* (orientamento, peraltro, condiviso anche dalla Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento della Funzione Pubblica), sollecita questa Sezione ad esprimere il proprio avviso in ordine al rispetto della percentuale da riservare alle assunzioni *ab externo* indipendentemente, o meno, dalle modalità di finanziamento delle medesime progressioni, fornendo all'uopo una propria interpretazione nei seguenti termini: *«La prefata risposta...va letta in concomitanza con l'art. 13, comma 8, del CCNL 16/11/2022, che afferma: “Le progressioni di cui al comma 6, (...) sono finanziate anche mediante l'utilizzo delle risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612, della L. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di Bilancio 2022), in misura non superiore allo 0.55% del monte salari dell'anno 2018, relativo al personale*

destinatario del presente CCNL". In estrema sintesi: quell'"anche", non può che voler dire che c'è un budget, pari allo 0,55% del m.s. 2018, che costituisce una sorta di somma extra rispetto alle ordinarie capacità assunzionali. Leggendo a contrario il parere dell'Agenzia, se si usa questo extra, non è possibile rispettare la regola del 50% dell'accesso dall'esterno. Quando, invece, vengono utilizzate le proprie capacità ordinarie, allora occorre rispettarla», chiedendo, poi, a questa Sezione di controllo di esprimersi sulla condivisione o meno di tale assunto: "SI CHIEDE, a questo punto, di conoscere l'autorevole parere di Codesta Corte se la riserva del 50% dell'accesso dall'esterno vada comunque rispettata a prescindere dalla ulteriore ed autonoma fonte di finanziamento, dello 0,55% del m.s.".

Il Sindaco richiedente conclude, poi, sintetizzando in sette punti le ragioni dal medesimo ritenute favorevoli in ordine alla oggettiva ammissibilità della richiesta di parere.

Considerato in

DIRITTO

Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità soggettiva ed oggettiva necessarie per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo, da svolgersi nel solco del dettato normativo di cui all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale prevede che: " *Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*".

Il requisito di ammissibilità soggettiva postula la verifica della sussistenza di una doppia legittimazione: l'una di carattere esterno, relativa alla riconducibilità del richiedente tra gli enti legittimati a proporre l'istanza così come individuati dal medesimo art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 (elencazione da ritenersi tassativa in quanto riproduttiva di quella contenuta nell'art. 114 Cost. di cui il predetto art. 7,

comma 8, L. n. 131/2003 costituisce attuazione) e l'altra interna, volta ad accertare il possesso in capo al soggetto che sottoscrive la richiesta di parere, del potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei conti (cfr., nel medesimo senso, Corte conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG; Sez. Reg. Contr. Lombardia, deliberazioni nn. 9/2022/PAR e 26/2022/PAR).

Dal punto di vista della c.d. "legittimazione soggettiva esterna" la richiesta è ammissibile, in quanto proviene da un comune, come tale incluso nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dalla disposizione citata.

Anche in ordine alla c.d. "legittimazione soggettiva interna", che riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente, nella richiesta di parere non si ravvisano ostacoli di sorta, in quanto l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Rapolla (PZ), che, ai sensi dell'art. 50, comma 2, TUEL, è l'organo rappresentativo dell'ente e, in quanto tale, legittimato a manifestarne all'esterno la volontà.

Per quanto concerne invece il requisito di ammissibilità oggettiva, occorre precisare che la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla "*materia di contabilità pubblica*", da intendersi né in accezione rigorosamente restrittiva (disciplina riferita alla semplice tenuta delle scritture contabili e/o alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese) né, in senso eccessivamente lato, come involgente i diversificati ambiti dell'azione amministrativa in quanto, altrimenti, "*le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali*" (cfr., deliberazione Sezione Autonomie n. 5/2006). Sotto il profilo della effettività, la funzione consultiva della Corte dei conti sarebbe, tuttavia, eccessivamente limitata se non potesse riscontrare 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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (cfr., deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010). La funzione consultiva assegnata alla magistratura contabile può dunque esplicitarsi soltanto con riferimento a quesiti aventi carattere generale ed astratto, escludendo fatti

gestionali specifici: è stato a tal proposito chiarito che l'ordinaria attività di assistenza giuridico-amministrativa e di formulazione dei pareri in ordine ai procedimenti amministrativi è attribuita dall'ordinamento al Segretario comunale e ai Dirigenti (o ai responsabili degli uffici o dei servizi nei comuni privi di dirigenza), secondo le rispettive competenze, ai sensi degli artt. 97, comma 2, 107 e 109, comma 2, del TUEL (cfr., Sezione controllo Sicilia, deliberazione n. 128/2020/PAR) o agli altri organi individuati dal legislatore.

L'attività consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti risulta, allora, indirizzata a fornire agli enti locali l'indirizzo di un organo magistratuale, indipendente e terzo, in ordine all'interpretazione di disposizioni di legge (che devono essere indicate dall'ente: cfr., Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 56/2016/PAR) in materia di contabilità pubblica, allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa ed in favore del complesso delle autonomie locali. In altre parole, la magistratura contabile, cui sono attribuite funzioni giurisdizionali e di controllo (e nell'ambito di queste ultime anche funzioni consultive), non può partecipare in alcun modo all'esercizio dell'amministrazione attiva (in particolare provvedimento), né assumere un ruolo di cogestione o di soggetto posto alla risoluzione di conflitti interni o esterni all'ente, ponendosi altrimenti in contrasto con il principio della separazione dei poteri e generando conflitti all'interno del sistema delineato dalla Costituzione.

Qualora la Corte dei conti derogasse a tale fondamentale limite, si inserirebbe *“nei processi decisionali dell'ente, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale”* (Sezione Autonomie, n. 5/2006 cit.).

Al fine di meglio chiarire questo fondamentale profilo, il Collegio precisa di non ignorare che le richieste di parere sono normalmente proposte dagli enti locali non nell'ambito della ricerca scientifica o dell'approfondimento dottrinale, trovando invece origine nel contesto operativo interno all'Ente; è tuttavia necessario che *“la fattispecie”* involga l'esame generale della ipotetica

applicabilità di una norma giuridica in materia di contabilità pubblica, in termini di corretta applicazione dei principi giuridici (e non gestionali) posti a presidio della interpretazione di una o più disposizioni di legge. La dottrina e la giurisprudenza contabile hanno, altresì, evidenziato che la carenza del requisito della generalità e dell'astrattezza del quesito avrebbe come effetto quello di reintrodurre una forma di controllo preventivo sugli atti amministrativi degli enti locali.

L'attività consultiva intestata alla magistratura contabile incontra un ulteriore limite di esplicazione, rappresentato dal divieto di interferenza con le funzioni giurisdizionali attribuite ad altri plessi magistratuali (corollario del requisito della generalità e dell'astrattezza): la Sezione delle Autonomie ha chiaramente affermato che la Corte dei conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in vertenze di carattere giudiziario in atto *“o in via di instaurazione”* (del. n. 5/2006 citata), come può emergere, ad esempio, da un conflitto prodromico a un contenzioso. La medesima Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 24/2019) si è pronunciata nel senso che *“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”*, anche perché, adottando una soluzione più aperta, *“detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità”* (cfr., deliberazione Sezione Autonomie n. 11/2020), anche alla luce dell'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

In considerazione di quanto sin qui esposto, il Collegio reputa la richiesta di parere non ammissibile sotto il profilo oggettivo, per un duplice ordine di

ragioni. In primo luogo, la materia delle progressioni verticali non rientra di per sé nel concetto di contabilità pubblica, come sopra delineato. Sul punto, le Sezioni riunite in sede di controllo, decidendo una questione di massima sollevata proprio da questa Sezione, hanno avuto modo chiarire che, *“ancorché la materia delle progressioni verticali, al pari di quella concernente le assunzioni, risulta destinataria dei limiti e dei divieti a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica,”* tuttavia, non tutte le problematiche ad essa afferenti sono scrutinabili, risultando necessario l'ulteriore requisito che la questione debba porre *“problematiche ermeneutiche afferenti ai limiti e ai divieti sopra indicati”* (cfr., Sezioni riunite della Corte dei Conti, Deliberazione n. 54/CONTR/2010), requisito che appare mancare nel caso in esame, concernente, in estrema sintesi, esclusivamente la diversa tematica inerente il rispetto, nell'applicazione del CCNL del 16 novembre 2022 in materia di progressioni verticali, della riserva del 50% dell'accesso dall'esterno.

Ulteriore motivo di inammissibilità oggettiva, non certo secondario, è costituito dal fatto che il Sindaco istante sollecita la Sezione ad esprimersi sulla interpretazione da dare ad un Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, quello delle Funzioni Locali del 16 novembre 2022, chiedendo, anche, di sovrapporre la propria interpretazione a quella già offerta dall'Agenzia a ciò legislativamente preposta.

La materia della interpretazione delle norme stabilite dalla contrattazione collettiva di settore esula dal perimetro della contabilità di stato, riguardando il diritto del lavoro. Sul punto si sottolinea che le Sezioni regionali di controllo hanno escluso, in maniera pressoché costante, di potersi pronunciare su questioni attinenti all'interpretazione e al contenuto dei CCNL e degli istituti dagli stessi disciplinati *«Nella materia giuslavoristica pubblica il Legislatore ha devoluto chiare attribuzioni in capo all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni – ARAN.*

Non a caso, questo Consesso ha chiarito a più riprese che “l'articolo 46 d.lgs. n. 165/2001 attribuisce” proprio all'ARAN “una specifica funzione in tema di interpretazione delle clausole dei contratti collettivi ai fini di una loro uniforme

applicazione”, con la conseguenza che “il consolidato orientamento della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo formatosi nell’esercizio dell’attività consultiva esclude che sulla materia de qua le Sezioni regionali possano rendere pareri in ragione della esistenza di una specifica disciplina di legge” (come puntualizzato da ultimo con delib. n. SRCLOM/30/2022/PAR)» (cfr., Sezione Controllo Lombardia Deliberazione n. 120/2022/PAR. In senso conforme, Sezione Controllo Emilia-Romagna Deliberazione n. 19/2019/PAR e, da ultimo, Sezione Controllo per la Regione Siciliana Deliberazione n. 133/2023/PAR).

In ultimo, ma non per ultimo in ordine di rilevanza ostativa, la Sezione osserva che il “dubbio interpretativo” posto dal Comune di Rapolla al proprio “conforto consultivo” determina inevitabilmente, attenendo lo stesso alle concrete modalità di redazione e formazione dei criteri selettivi concorsuali da consacrare in un bando di concorso pubblico, nei richiamati indici percentuali da garantire nel diverso percorso “interno-esterno”, il coinvolgimento, non consentito nel descritto quadro normativo ed applicativo informante il regolare esercizio della funzione consultiva rimessa alla Corte dei conti, di importanti scelte di concreta gestione amministrativa afferenti alle modalità di reperimento delle risorse professionali umane che, anche in forza dei ricordati principi di generalità e “non interferenza”, rivendicano ed esigono una piena e motivata responsabilità decisoria.

Non rinvenendosi ragioni per discostarsi da tale tradizionale indirizzo, si conclude per l’inammissibilità oggettiva del quesito posto.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata, in riscontro all’istanza formulata dal Comune di Rapolla (PZ), dichiara inammissibile oggettivamente il parere per le ragioni sopra indicate.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Rapolla.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 9 maggio 2023.

Il Presidente - Relatore
F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 9 maggio 2023

Il Funzionario Preposto ai Servizi di Supporto
F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO