



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Primo Ref., relatore
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario

nell'adunanza da remoto del 10 febbraio 2022;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Fabio Alpini;

RITENUTO IN FATTO

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, con nota datata 30 novembre 2021 e trasmessa alla Sezione tramite PEC il giorno 1 dicembre 2021, ha inoltrato una richiesta di parere - *ex art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003* - del Sindaco del Comune di Lucca.

Il Comune richiedente ha precisato che, dovendo provvedere alla liquidazione dei compensi ai commissari interni di procedure concorsuali bandite dall'amministrazione comunale, ha richiesto apposito parere al Dipartimento della Funzione Pubblica il quale, con nota prot. 77558 del 4 giugno 2021 ha chiarito, in sintesi, che: la corresponsione di compensi spetta a tutti i componenti delle commissioni di concorso, indipendentemente dall'appartenenza o meno ai ruoli dell'amministrazione precedente, e quindi anche ai membri interni; il compenso è dovuto a tutti i componenti delle suddette commissioni, indipendentemente dal fatto che rivestano o meno qualifica dirigenziale; le autonomie locali, nell'esercizio della propria autonomia, hanno la facoltà di applicare quanto previsto dal DPCM 24 aprile 2020 sia ai membri interni che a quelli esterni, come previsto dall'art. 1, comma 5, del decreto.

Conformemente al suddetto parere, con deliberazione della Giunta Comunale n. 149 del 7 settembre 2021, l'ente ha provveduto al recepimento di quanto statuito dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal DPCM summenzionato, prevedendo il compenso anche in favore dei componenti delle commissioni di concorso interni all'ente, rivestenti o meno la qualifica dirigenziale.

Tuttavia, essendo nel frattempo intervenuta la deliberazione 253/2021/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, che ha interpretato le norme in modo diverso da quello prospettato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, il Comune istante ha deciso di rivolgere alla Sezione apposita richiesta di parere, articolata in quattro punti, chiedendo:

1) se sia possibile riconoscere i compensi ai commissari interni, scelti tra i dipendenti o i dirigenti in servizio, compreso il Segretario Generale, per le procedure concorsuali bandite dall'amministrazione, avendo provveduto al recepimento, all'interno del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, del DPCM 24 aprile 2020, in virtù di quanto previsto dall'art. 1, comma 5 del medesimo decreto;

2) in caso di risposta positiva al primo quesito, se tali compensi debbano considerarsi come reddito da lavoro dipendente, e quindi imponibile anche ai fini previdenziali con il conteggio dei relativi contributi, oppure se debba essere considerato reddito assimilato ai sensi dell'art. 50 del TUIR, e pertanto imponibile ai soli fini fiscali (quota IRAP);

3) se tali compensi, così come fissati dalla normativa interna dell'ente, debbano essere considerati omnicomprensivi, e quindi comprendenti anche le quote dei contributi e dell'IRAP;

4) posto che i componenti interni debbano svolgere la loro attività nell'ambito dell'orario di servizio dell'ente di appartenenza, come disposto dall'art. 3, comma 13 della l. 56/2019, come debba essere trattata l'attività svolta dai dipendenti nominati nell'ambito di procedure concorsuali indette da enti diversi da quello di appartenenza, e se gli stessi debbano essere posti in ferie dal proprio ente, oppure debbano usufruire di permessi per partecipare alle commissioni dell'amministrazione che ha indetto la procedura.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere *ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003*, occorre verificare in via

preliminare se la richiesta presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, soprattutto per quanto concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge.

2. Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune di Lucca, attraverso il Consiglio delle Autonomie.

3. Per quanto riguarda il profilo oggettivo, invece, la richiesta di parere deve essere dichiarata inammissibile, per molteplici motivi.

3.1. In particolare, nel caso di specie è dirimente l'assenza, nei quesiti in questione, dei requisiti di generalità e astrattezza, per pacifica giurisprudenza necessari ai fini dell'ammissibilità (in tal senso, si vedano le pronunce 5/AUT/2006, 54/CONTR/2010 e, da ultimo, 17/SEZAUT/2020).

Le richieste di parere, infatti, devono avere ad oggetto quesiti interpretativi di carattere generale, non direttamente funzionali a specifici atti da assumere, al fine di evitare un'indebita ingerenza della Sezione in specifiche decisioni rientranti nell'ambito della discrezionalità amministrativa dell'ente.

Risulta invece, per espressa dichiarazione del Comune istante, che l'ente abbia già provveduto a modificare la propria normativa interna tramite la deliberazione della Giunta Comunale n. 149 del 7 settembre 2021, conformemente al parere del Dipartimento della Funzione Pubblica.

La questione posta all'esame della Sezione, dunque, non attiene alla corretta interpretazione di una norma in vista della sua applicazione, ma è esclusivamente mirata a conoscere il parere della Sezione sulla legittimità di quanto già deciso dall'ente, in propria autonomia, a valle di un processo valutativo concluso.

Non si è solo in presenza, quindi, di uno specifico e concreto atto da adottare (il che sarebbe già sufficiente per dichiararne l'inammissibilità), ma addirittura di un atto già adottato. Una eventuale risposta ai quesiti, nel caso di specie, si configurerebbe come una sorta di valutazione, a posteriori, sulla legittimità di un atto, e trasformerebbe l'attività consultiva della Sezione in una sorta di controllo successivo di legittimità, fra l'altro con effetti scriminanti *ex artt.* 69, comma 2 e 95, comma 4 del codice di giustizia contabile, stravolgendo le finalità per le quali il legislatore ha introdotto la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo, e coinvolgendo la Sezione in processi decisionali che le debbono rimanere estranei.

3.2. In secondo luogo (e in disparte la considerazione, assorbente, di cui al punto 3.1), nessuno dei quesiti proposti rientra nella materia della contabilità pubblica, secondo quanto risulta dall'orientamento consolidato in materia.

La deliberazione 54/CONTR/2010, che fornisce un indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, integrando la deliberazione n. 5/AUT/2006, ha chiarito che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva, oltre a comprendere *"l'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 ed i relativi controlli"* (e cioè, l'attività contabile in senso stretto), comprende anche alcune materie come, ad esempio, il personale, le assunzioni, la mobilità, gli incarichi esterni di collaborazione, ecc., le quali, seppur estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, tuttavia, in una visione

dinamica dell'accezione, orientata, più che alla tradizionale gestione del bilancio, ai relativi equilibri, possono ritenersi ad essa riconducibili, ma solo limitatamente alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti ai limiti e ai divieti previsti dal legislatore nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nelle leggi finanziarie ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio.

La finalità di tale accezione restrittiva di contabilità pubblica è quella di evitare che le Sezioni regionali si trasformino in organi di consulenza generale dell'ente, in contrasto con il dato normativo e con le funzioni intestate alla magistratura contabile.

Applicando queste coordinate ermeneutiche al caso di specie, emerge la non pertinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, e la conseguente inammissibilità.

Tutti i quesiti, infatti, presuppongono l'interpretazione della l. n. 56/2019, in particolare dell'art. 3, recentemente modificato dal legislatore, per la parte che qui interessa, con il d.l. n. 162/2019, poi convertito in l. n. 8/2020, e con d.l. n. 34/2020, poi convertito in l. n. 77/2020.

La legge in questione, intitolata "*Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo*", non è riferibile alla nozione di contabilità pubblica come delineata e circoscritta dalle Sezioni Riunite, né nella sua accezione più ristretta (normativa e relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore), né nella sua accezione dinamica (questioni inerenti problematiche interpretative relative ai limiti e ai divieti posti dal legislatore nell'ottica del contenimento della spesa ed in grado di ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio).

Si tratta di una normativa palesemente estranea alla contabilità pubblica, non riguardante problematiche relative al contenimento della spesa o al coordinamento della finanza pubblica, ma esclusivamente finalizzata ad agevolare l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'art. 3 della legge in questione, rubricato "*Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione*", è indirizzato specificamente ad agevolare l'effettuazione di concorsi, riducendo i tempi di selezione del personale.

A conforto di tale interpretazione si rimanda, in termini analoghi e su quesiti che investono la stessa normativa, alla deliberazione 6/2020/PAR della Sezione regionale di controllo per la Campania.

3.3. Sugli specifici quesiti di cui ai punti 2 e 3, in aggiunta a quanto già espresso, va poi rilevato che, indipendentemente dal fatto che essi presuppongono la soluzione a quesiti, per quanto detto, inammissibili, si tratta di questioni prettamente tributarie e previdenziali, pacificamente rientranti nella competenza di altre giurisdizioni. In base alla giurisprudenza contabile più volte citata, tale interferenza è, di per sé, motivo di inammissibilità, al fine di evitare la violazione del riparto di attribuzioni tra giurisdizioni, stabilito dalla legge, ma anche in considerazione dei possibili contrasti con le pronunce giurisdizionali degli organi espressamente deputati alla risoluzione delle controversie loro spettanti.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato di inammissibilità della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata

dal Comune di Lucca, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio da remoto del 10 febbraio 2022.

Il relatore
Fabio Alpini
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 16 febbraio 2022.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)