



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Primo Referendario
Fabio	ALPINI	Referendario

nell'adunanza del 10 settembre 2019;

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 in data 5 luglio 2019 dal Sindaco del comune di Chiesina Uzzanese, come di seguito meglio specificata;

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

UDITO il relatore Vincenzo Del Regno;

RITENUTO IN FATTO

Con nota inviata tramite Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione al n. 7108 del 5 luglio 2019, il Sindaco del comune di Chiesina Uzzanese ha sottoposto alla Sezione un quesito in materia di personale e, segnatamente, in merito alla possibilità di procedere a reclutamento mediante l’utilizzo delle graduatorie di un altro ente, per coprire posti di nuova istituzione o posti trasformati.

All’uopo, l’Ente richiama la normativa di riferimento e la giurisprudenza contabile che nel tempo ha affrontato la questione, rappresentando, peraltro, di aver già previsto, all’interno del regolamento per i procedimenti di selezione, i criteri da osservare nel caso in cui si proceda all’utilizzo delle graduatorie di altri Enti *“così da escludere ogni arbitrio e/o irragionevolezza, nel rispetto dei principi già indicati da pareri precedenti, che sottolineano come l’utilizzo di graduatorie di altri enti debba avvenire per posti aventi il medesimo profilo e qualifica”*.

In particolare, l’Ente richiedente cita la pronuncia della Sezione regionale del Veneto (delibera n. 189 del 22/05/2018), in cui i giudici contabili veneti ammettono la possibilità di utilizzare graduatorie di altri enti anche nel caso di posti di nuova istituzione o di posti trasformati, in ragione del superamento del concetto di pianta organica a favore di quello di piani triennali di fabbisogni di personale.

In considerazione di ciò, il Comune di Chiesina Uzzanese, chiede se *“in base all’attuale quadro normativo, e vista la possibilità di ridurre la spesa pubblica, evitando l’indizione di nuovi concorsi per il reclutamento del personale e contestualmente attuare i principi di economicità ed efficienza dell’azione amministrativa, sia consentito procedere all’assunzione di personale, per la copertura di posti trasformati o di nuova istituzione all’interno dell’ente, utilizzando graduatorie vigenti di altro ente rese disponibili prima*

della trasformazione e della istituzione del posto, abbandonando quindi il concetto di dotazione organica e quindi della distinzione tra posti in organico resi disponibili in base a vacanze pregresse, rispetto alle procedure concorsuali, e posti di nuova istituzione”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

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 l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, così come individuata da alcune pronunce di orientamento generale rese dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie. Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale ed astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta si appalesa ammissibile in quanto presentata dal Sindaco per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo, invece, la richiesta deve ritenersi inammissibile in quanto il quesito posto non concerne la materia della “contabilità pubblica”.

Ai fini della corretta perimetrazione oggettiva della funzione consultiva intestata al Giudice contabile dall'art. 7 L. 131/2003, la giurisprudenza ha individuato una nozione di “contabilità pubblica” strumentale a detta funzione, intesa in maniera unitaria e dinamica, così ricomprendendo, non solo il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ma anche materie generalmente sottratte a tale ambito, come quella del personale, laddove (e nella misura in cui) vengano in rilievo obiettivi di contenimento della spesa, sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel quesito sottoposto dal Comune istante non vengono in rilievo profili attinenti alla contabilità pubblica, così come sopra individuata, bensì profili organizzativi concernenti la razionale ed economica gestione delle risorse umane all'interno della pubblica amministrazione complessivamente intesa.

Non pare fuor d'opera ricordare, a tal proposito, come la Sezione regionale Liguria (deliberazione n. 35/2017) abbia appunto dichiarato inammissibile, in quanto non riconducibile alla materia della contabilità pubblica, la richiesta di parere presentata da un Comune ed avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 91 comma 4 del D. Lgs. n. 267/2000, trattandosi di norma la cui ratio è quella di evitare che le pubbliche amministrazioni possano essere indotte a modificare la pianta organica, al fine di assumere uno dei candidati inseriti in graduatoria, i cui nomi sono già conosciuti.

Quanto al superamento del concetto di pianta organica e la relativa sostituzione con quello di piani triennali di fabbisogni di personale, lo si deve al D. lgs. n. 75/2017 (c.d. riforma Madia), che è stato emanato in ottemperanza ai principi contenuti nella L. n. 124/2015 (e, segnatamente, art. 17 comma 1 lett. q): "progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni"(gradi)). All'uopo corre l'obbligo ricordare che la Legge delega conteneva norme sostanzialmente finalizzate alla semplificazione e riorganizzazione dell'Amministrazione e del corpus normativo in particolari materie, mentre il D. lgs. n. 75/2017 – riscrivendo in alcune parti il D. Lgs. n. 165/2001 – recava disposizioni in materia di organizzazione del personale e disciplina del rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda il D.L. n. 101/2013 (recante “Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”) si ricorda che l'art. 4 è intitolato “Disposizioni urgenti in tema di immissione in servizio di idonei e vincitori di concorsi, nonché di limitazioni a proroghe di contratti e all'uso del lavoro flessibile nel pubblico impiego”: ratio della norma è evidentemente quella di “far giustizia” in merito alla condizione degli idonei/vincitori, la cui immissione in servizio è stata rinviata a causa dei blocchi assunzionali nella P.A., ed in merito alla condizione dei c.d. precari del pubblico impiego.

Peraltro il medesimo articolo è stato oggetto di modifiche ad opera della L. 30/12/2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e

bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), proprio nelle parti in cui ammetteva il ricorso alle graduatorie per reclutare personale, in quanto, le disposizioni recate dalla L. 145 citata prevedono che le graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge “sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime” (comma 361).

A ben vedere, dunque, nessuna delle disposizioni di cui il Comune chiede un’interpretazione sono disposizioni riconducibili, nemmeno mediatamente, alla materia della contabilità pubblica, nei termini sopra ricordati: le disposizioni di legge evocate investano profili estranei al contenimento della spesa pubblica ovvero agli equilibri di bilancio ovvero al sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici. Peraltro, le Sezioni Riunite (deliberazione n. 54/CONTR/2010), nell’estendere il concetto di “contabilità pubblica” anche alla materia del personale, hanno precisato che detta materia assume rilievo limitatamente alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti previsioni legislative 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.

Trattasi, piuttosto, nel caso sottoposto all’attenzione di questa Sezione di norme volte a generare una virtuosa e razionale distribuzione delle risorse umane all’interno della P.A., le quali hanno come conseguenza – e non come fine – un corretto utilizzo ed un risparmio del pubblico denaro. A tal proposito corre l’obbligo ricordare come la Sezione delle Autonomie (deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) abbia specificato come non sia sufficiente, per fare rientrare la fattispecie concreta nell’ambito della contabilità pubblica, il criterio dell’eventuale riflesso finanziario dell’atto gestorio, occorrendo che la medesima sia espressamente presa in considerazione dal Legislatore, sotto il profilo della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Per le motivazioni sopra espresse, pertanto, si ritiene che la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Chiesina Uzzanese sia inammissibile, in quanto non riconducibile alla materia della contabilità pubblica.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Chiesina Uzzanese, 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 del Comune di Chiesina Uzzanese.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 10 settembre 2019.

Il relatore
f.to Vincenzo Del Regno

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 10 settembre 2019.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli