

Data udienza 23 febbraio 2024

Integrale

Pubblico impiego - Concorsi banditi dalle regioni e dagli enti locali - Membri delle commissioni di concorso - Compensi - Articolo 18, d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 - Come mod. dal d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82 - Provvedimento - Ex articolo 3, comma 13, della legge 19 giugno 2019, n. 56 - Applicazione - Limiti delle risorse disponibili

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu Presidente

Dott.ssa Susanna Loi Consigliere

Dott.ssa Cristina Ragucci Referendario

Dott.ssa Elisa Carnieletto Referendario relatore

Dott.ssa Lucia Marra Referendario

Dott.ssa Valeria Mascello Referendario

nella camera di consiglio del 23 febbraio 2024

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;

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**;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (deliberazione Sezioni riunite 16 giugno 2000 e successive modifiche);

VISTI l'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e l'art. 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla [legge 7 dicembre 2012, n. 213](#);

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e n. 27/CONTR/11;

VISTA la nota n. 221 del 23 gennaio 2024 con cui il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Sardegna ha trasmesso una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Sestu;

VISTO il decreto n. 3/2024 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario Elisa Carnieletto;

VISTA la nota n. 1120 del 14 febbraio 2024 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la discussione in camera di consiglio;

VISTA l'ordinanza n. 2/2024 del Presidente della Sezione, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione in camera di consiglio in data odierna per le determinazioni conclusive;

UDITO il relatore ref. dott.ssa Elisa Carnieletto

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Omissis ha posto a questa Sezione il seguente quesito: “se i compensi ai componenti interni delle Commissioni di concorso e ai membri dei comitati di vigilanza dipendenti dell'Ente, oggi previsti dall'[articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 9 Maggio 1994 n. 487](#) ed in precedenza dall'[articolo 3, comma 13, della legge 19 giugno 2019, n. 56](#), determinati negli importi dal [D.P.C.M. 24 aprile 2020](#) e riconosciuti a tutte le pubbliche amministrazioni della Sardegna dall'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Autonoma della Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili nei rispettivi bilanci, siano assoggettabili ad entrambi i limiti di spesa previsti dall'articolo 1, comma 557-quater della legge n. 296/2006 e dall'[articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017](#)”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità.

Secondo consolidati orientamenti della magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'[art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003](#), occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo che formula l'istanza di parere, sia sotto il profilo oggettivo, riguardante l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. Ammissibilità soggettiva. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune di Omissisattraverso il Consiglio delle Autonomie.

1.2. Ammissibilità oggettiva.

Per quanto attiene al profilo oggettivo, la richiesta di parere presentata dall'ente, avendo ad oggetto la corretta interpretazione dei limiti di spesa in materia di compensi dei componenti interni delle commissioni di concorso e ai membri dei comitati di vigilanza dipendenti dell'ente, sottende pacificamente a "finalità di contenimento della spesa pubblica" (**Corte cost., sent. n. 153/2022**). Pertanto, l'istanza di ausilio consultivo può ritenersi ammissibile in base agli orientamenti generali delle pronunce della giurisprudenza contabile (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG), venendo in rilievo un limite posto in funzione di coordinamento della finanza pubblica e norme afferenti alla materia della contabilità pubblica nella sua accezione dinamica (questioni interpretative relative ai limiti posti dal legislatore in relazione al contenimento della spesa ed in grado di riflettersi sulla sana gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio).

2. Merito.

2.1. La richiesta di ausilio consultivo formulata alla Sezione richiede di delineare l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale nel quale viene a collocarsi la fattispecie in esame.

L'**art. 3, comma 13, della legge 19 giugno 2019, n. 56** (recentemente modificato dal d.l. 44/2023 convertito con legge n. 74/2023) stabilisce che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede all'aggiornamento "dei compensi da corrispondere al presidente, ai membri e al segretario delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici per l'accesso a un pubblico impiego indetti dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e dagli enti pubblici non economici nazionali, nonché al personale addetto alla vigilanza delle medesime prove concorsuali".

Quanto alle modalità di corresponsione dei compensi, la norma prevede che si provvede nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", e che gli incarichi di presidente, membro e componente delle commissioni di concorso si considerano "attività di servizio a tutti gli effetti di legge". Al riguardo si è soffermata anche la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha precisato che "la **legge n. 56 del 2019**, recante "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo", stabilisce all'articolo 6, comma 1, che "le disposizioni di cui agli articoli 1 e 3 recano norme di diretta attuazione dell'**articolo 97 della Costituzione** e costituiscono principi generali dell'ordinamento", quale corollari del buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione; in tal modo postulando, per quel che qui occupa, che anche gli incarichi nelle commissioni esaminatrici di pubblici concorsi per l'accesso ad un pubblico impiego, vengano espletati con piena efficienza e speditezza, favorendone la partecipazione" (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 174/2021/PAR).

In attuazione dell'art. 3, comma 13, della legge 19 giugno 2019, n. 56 è stato adottato il d.p.c.m. 24 aprile 2020, il quale ha disposto l'aggiornamento rispetto alle disposizioni previgenti, della misura dei compensi e ha previsto che le regioni e le autonomie locali, nell'esercizio della propria autonomia, possono recepire quanto previsto dal decreto (art. 1 comma 5). Pertanto, la Regione Sardegna con l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Autonoma della Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1, ha esteso l'applicazione del citato d.p.c.m. a tutte le pubbliche amministrazioni della Sardegna "nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili nei rispettivi bilanci".

La disciplina in materia di compensi ai membri delle commissioni di concorso si completa, poi, con l'articolo 18 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, nel testo da ultimo innovato dal d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, il quale prevede che i compensi per i componenti interni ed esterni delle commissioni e delle sottocommissioni di concorso e per i comitati di vigilanza e le segreterie dei concorsi sono stabiliti con il provvedimento di cui all'articolo 3, comma 13, della legge 19 giugno 2019, n. 56 e "si applicano, nei limiti delle risorse disponibili, anche alle commissioni e sottocommissioni e ai comitati di vigilanza dei concorsi banditi dalle regioni e dagli enti locali".

In ragione dei dubbi interpretativi circa i limiti di spesa applicabili in sede di corresponsione del compenso di cui trattasi, il Comune di Omissisha formulato alla Sezione richiesta di parere intesa a conoscere se la corretta applicazione di queste disposizioni normative possa ricondursi "al solo rispetto del più ampio e generale limite di spesa previsto dall'articolo 1, comma 557-quater della legge n. 296/2006 e non anche a quello imposto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, rimettendo agli enti maggiore autonomia sulla concreta allocazione delle risorse". Va rilevato, per inciso, che l'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, nel disciplinare il trattamento accessorio, prevede che "l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016". Pertanto, mediante l'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, viene individuato nell'ammontare complessivo del trattamento accessorio del personale dell'anno 2016 il parametro cui le pubbliche amministrazioni devono attenersi ai fini della quantificazione del trattamento economico accessorio. La norma si inserisce, per pacifica giurisprudenza contabile (cfr. Sez. regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 151/2023/PAR), nel quadro delle disposizioni di contenimento della spesa per il personale "aventi natura cogente e inderogabile, in quanto rispondenti ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ancorate al rispetto di rigidi obblighi comunitari. Tale norma è da considerare, quindi, di stretta interpretazione e non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in contrasto con il valore semantico dell'espressione normativa utilizzata" (Sezione delle Autonomie, delibera n. 26/SEZAUT/2014/QMIG).

2.2. Ciò premesso, la Sezione, passando al vaglio della questione oggetto della richiesta di parere in esame, intende rammentare che i limiti di spesa contenuti nelle disposizioni richiamate dall'ente nell'istanza di ausilio consultivo non sono suscettibili, in via di principio, di eccezioni, trattandosi di norme di contenimento della spesa per il personale e per il trattamento accessorio aventi natura cogente e inderogabile. Al riguardo, si osserva che le spese incluse nella fattispecie normativa di contenimento prevista dall'art. 1, comma 557- quater della legge n. 296/2006 e dall'**art. 23 comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017** non possono essere sottratte ai limiti che su di esse gravano, trattandosi di disposizioni derogabili solo da espressa previsione di legge. Va rilevato che la giurisprudenza ha avuto modo di sostenere il carattere imperativo delle norme che limitano le spese di personale e la conseguente tassatività delle fattispecie derogatorie ivi contemplate, che devono trovare espresso fondamento in norme di rango primario (deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG).

Ne discende che la previsione del limite delle "risorse disponibili" (art. 3, comma 13, della legge 19 giugno 2019, n. 56; art. 2, comma 1, della l.r. n. 1/2023; art. 18 del d.P.R. n. 487/1994) non può essere in alcun modo considerato come nuovo e unico limite in materia di compensi alle commissioni di concorso, ma come un limite ulteriore che si aggiunge a quelli esistenti (in particolare, art. 1, comma 557-quater della legge n. 296/2006 e art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017) nel relativo ambito di applicazione, che non trovano nella normativa in esame deroga alcuna, salvo i casi previsti dal legislatore.

Appare opportuno rilevare, in termini più generali, che un sufficiente e strutturale grado di elasticità nella gestione del bilancio - che rientra nell'autonomia finanziaria dell'ente - non può travolgere i limiti di spesa previsti dal legislatore per finalità di finanza pubblica. Detto in altri termini, l'autonomia finanziaria è riconosciuta agli enti dall'art. 119 comma 1 della Costituzione "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci", e non può, quindi, tradursi in una gestione che prescindendo dai "vincoli economici e finanziari" immanenti al bilancio.

Muovendo da tali premesse, va evidenziato che, al fine di evitare gli effetti che scaturiscono da interpretazioni additive o derogatorie delle disposizioni, è necessario attenersi "al principio cardine di interpretazione letterale e teleologica delle norme contenuto nell'**art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale** del Codice civile" (deliberazione n. 28 /SEZAUT/2015/QMIG): l'art. 18 del d.P.R. n. 487/1994 (come modificato dal d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82), in particolare, individua espressamente nelle "risorse disponibili" il limite di applicazione dei compensi, e l'art. 2, comma 1 della l.r. 21 febbraio 2023, n. 1 circoscrive la riconoscibilità dei compensi "nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili nei rispettivi bilanci". Al riguardo, con deliberazione n.

28/SEZAUT/2015/QMIG la Sezione delle autonomie ha ulteriormente esposto le ragioni che inducono a privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme "rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili ove ci si trovi in presenza di evidenti lacune, imprecisioni tecniche e difetti di coordinamento delle norme. Non di rado, infatti, accade che nella produzione normativa risulti carente la stessa analisi di concreta attuabilità delle modalità previste nelle disposizioni emanate" (si vedano anche deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, n. 27/SEZAUT/2013/QMIG, n. 6 /SEZAUT/2012/QMIG).

2.3. Sotto altro profilo, per quanto attiene, in particolare, al limite di spesa previsto dall'**art. 23 comma 2 del d.lgs. n. 75/2017**, va rilevato, preliminarmente, che non rientra nell'ambito del presente parere la questione inerente alla qualificazione del compenso previsto per i membri interni della commissione di concorso, in quanto escluso dall'ambito del quesito formulato dall'ente. Va soggiunto che la materia del trattamento fondamentale e accessorio del personale, trovando la sua disciplina nell'alveo della contrattazione collettiva (art. 45 T.U.P.I.), si pone al di fuori del perimetro della "contabilità pubblica" idoneo a radicare la competenza di questa Corte ai fini del rilascio dell'ausilio consultivo.

Ne discende che la Sezione non può rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma di un contratto collettivo nazionale di lavoro al fine dell'inquadramento dei compensi in esame in una specifica voce, o invadere la sfera della discrezionalità dell'ente nell'attività gestoria e nella fase di allocazione delle risorse. Va osservato che la giurisprudenza contabile, in proposito, ha avuto modo di precisare, in sede di funzione consultiva a favore degli enti locali, che "esula dall'ambito di competenza della Corte l'interpretazione, in sede consultiva, delle norme dei Contratti Collettivi Nazionali di lavoro (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo deliberazione n. 56/2011), e, nello specifico, dell'applicazione delle disposizioni contenute in uno di essi per colmare eventuali lacune della legge poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN (cfr., da ultimo, Sezione regionale controllo Lombardia, n. 113/2021)" (così Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 253/2021/PAR).

Ciò premesso, il chiaro tenore letterale dell'attuale quadro normativo, delineato dal combinato disposto delle norme richiamate in narrativa e più diffusamente trattate sopra, consente alla Sezione di osservare che, in disparte l'esatta qualificazione del compenso (di cui appare, allo stato, dubbia la riconducibilità nell'alveo del trattamento accessorio, il cui ambito è definito dal citato art. 45, comma 3, T.U.P.I.), devono sempre essere osservati i vincoli specifici per determinate tipologie di spesa, quali quello per il personale (art. 1, comma 557-quater della legge n. 296/2006) e per il trattamento accessorio (**art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017**), che sono inderogabili nell'ambito del relativo perimetro di applicazione, e si aggiungono al limite generale stabilito dall'**art. 18 del d.P.R. n. 487/1994** (nel testo da ultimo innovato dal **d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82**), e dall'art. 2 comma 1 della l.r. n. 1/2023 ("risorse finanziarie disponibili"), ciascuno nel rispettivo ambito di applicazione.

2.4. Si impone, perciò, la prosecuzione attuativa del principio di autonomia, declinato nella sua dimensione finanziaria - che costituisce il portato della previsione contenuta nell'art. 119 Cost. - nel rispetto, in ogni caso, dei limiti stabiliti dal legislatore, che appaiono derogabili solo mediante espressa disposizione normativa. Al riguardo, si rammenta che l'ente "rimane il dominus del proprio procedimento amministrativo-contabile, con tutte le conseguenziali implicazioni in termini di competenza e di responsabilità" (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 36 /2014).

In definitiva, l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di contenimento della spesa indicate dall'ente nell'istanza di ausilio consultivo va ricercato nella stessa formulazione della

relativa norma. Laddove, infatti, il legislatore ha voluto restringere ovvero ampliare l'ambito di applicazione delle norme o collegare le discipline lo ha previsto espressamente con specifica e puntuale disposizione normativa.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Omissised al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'**art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013**.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 23 febbraio 2024.

Il Magistrato relatore

Elisa Carnieletto

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria il 27 febbraio 2024

IL DIRIGENTE

Dott. Giuseppe Mullano

