

## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

La Sezione Regionale di Controllo per la Puglia nella Camera di Consiglio del 29 settembre 2010 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE N. 95/PAR/2010

sulla richiesta di parere n. 14783 in data 1/07/2010 formulata dal Sindaco di Capurso (BA) pervenuta in data 9/07/2010 al prot. 2126;

Vista l'ordinanza n. 24/10 del 29/09/2010 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 29/09/2010;

udito il relatore Primo Referendario Dott. Luca Fazio;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco di Capurso, con la nota indicata in epigrafe, chiede un parere della Sezione in ordine alla decorrenza della norma di cui all'art. 24 del D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150 che stabilisce l'obbligatorietà del concorso pubblico nella progressione tra aree.

In particolare, il Comune fa presente che

- con l'art. 24, comma 1, del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e l'art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come novellato ad opera dell'art. 62 del citato D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il legislatore ha previsto che dal 1° gennaio 2010 le amministrazioni pubbliche provvedono a coprire i posti disponibili nella dotazione organica mediante concorsi pubblici, con facoltà di riservare al personale interno un'aliquota non superiore al 50% dei posti messi a concorso;
- l'art. 31, commi 1 e 4, del predetto D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 dispone che le Regioni e gli enti locali adeguino i propri ordinamenti ai principi di cui all'art. 24, comma 1, entro il 31 dicembre 2010,

continuando medio tempore ad applicare le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150;

- non ha ancora adeguato il proprio ordinamento ai principi del sopra indicato art. 24, comma 1, anche in considerazione della circostanza che il legislatore ha assegnato agli enti locali termine per tale adeguamento sino al 31 dicembre 2010;
- l'art. 74, comma 2, del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 richiama espressamente l'art. 24, comma 1, comportando quindi l'annoverazione tra gli istituti che necessitano di adeguamento alla nuova disciplina da parte delle regioni e degli enti locali anche quello delle progressioni di carriera;
- ha bandito l'ultima selezione per progressione di carriera in data 31/12/2004;
- a decorrere dal 30 giugno 2009 e fino al 30 marzo 2010 è stato amministrato da Commissario straordinario prefettizio, in considerazione dell'avvenuto scioglimento del Consiglio comunale per omessa tempestiva approvazione del bilancio di previsione relativo all'es. fin 2009;
- si trova in una preoccupante situazione per quanto riguarda sia il numero del personale, sia l'allocazione dello stesso nella dotazione organica.

Per quanto sopra, il Comune istante chiede se con riferimento alle progressioni di carriera, nelle more dell'adeguamento dell'ordinamento ai principi contenuti nel citato art. 24 e comunque sino al 31 dicembre 2010, sia ancora possibile applicare le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del menzionato D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150 (art. 4 CCNL 31/3/1999; art. 9 CCNL 5/10/2001; art. 91, comma 3, TUEL – c.d. progressioni verticali integralmente riservate al personale interno anche prio del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno) o se la previsione di cui ai menzionati artt.

24, comma 1, del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e art. 52, comma 1-bis, del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165 sia da considerare immediatamente precettiva anche in assenza del previo adeguamento dell'ordinamento locale ai principi ivi contenuti.

## DIRITTO

In via preliminare occorre verificare se, nella fattispecie, ricorrano i presupposti, soggettivi ed oggettivi, necessari all'ammissibilità della richiesta stessa.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente norme per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nell'ampliare le funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti e nell'accentuarne il carattere collaborativo, ha previsto all'art. 7 comma 8, che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alla Corte stessa "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La richiesta è ammissibile sotto il profilo *soggettivo* in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo rappresentativo del Comune di Capurso e, quindi, legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei conti.

Occorre ora esaminare se ricorrano, nella fattispecie, i requisiti di ordine *oggettivo*. Occorre, cioè, verificare se la questione prospettata dal Comune sia attinente alla materia della contabilità pubblica e se non siano presenti altri elementi che impediscano di rendere il parere di cui trattasi.

La funzione consultiva intestata alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, infatti, può essere espletata a condizione che le richieste di pareri: abbiano ad oggetto questioni afferenti alla materia della contabilità pubblica; prospettino questioni di carattere generale, che non siano, cioè, finalizzate all'adozione di specifici atti di gestione e che non riguardino provvedimenti già presi o attività già espletate; che il parere da rendere non interferisca con eventuali iniziative giudiziarie attuali o potenziali ovvero con altre funzioni intestate alla Corte.

Con riferimento al primo profilo, occorre rilevare che appartengono alla nozione di contabilità pubblica le norme intese a disciplinare in via primaria e diretta la gestione del patrimonio della P.A.; l'acquisizione delle risorse finanziarie e l'impiego di esse; la programmazione dell'attività economica, finanziaria e patrimoniale della P.A.; la rendicontazione riferibile a detta attività e le scritture contabili ed i relativi controlli, nonché le norme direttamente preordinate alla tutela degli equilibri della finanza pubblica. Solo le questioni riferibili all'interpretazione ed all'applicazione della normativa afferente al settore appena delineato possono dunque essere oggetto dell'attività consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti. In sostanza per "materia della contabilità pubblica" deve essere inteso il sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici, riferibile alla fase dei procedimenti amministrativi, che riguarda la gestione di entrate o spese e la connessione con le scritture di bilancio.

Orbene, nel caso di specie ritiene il Collegio che la questione portata al suo esame, ancorché si riferisca a procedure in corso, rivesta carattere generale in quanto ha ad oggetto l'esatta interpretazione della normativa astrattamente applicabile, per la generalità delle Regioni e degli Enti locali, alla disciplina delle assunzioni e delle progressioni di carriera (interpretazione vieppiù complessa in un quanto su di essa incide un fenomeno di successione di leggi nel tempo e il principio di specialità); detta disciplina presenta, infatti, inevitabili ricadute sulle spese del personale e dunque sul contenimento della spesa pubblica condizionando la formazione e gestione del bilancio dell'Ente, come dimostrato dalla particolare attenzione che il legislatore dedica a questa voce di spesa (v. comma 557 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007; comma 120 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 - legge finanziaria per il 2008; art. 76 del d.l. 25

giugno 2008 n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133; da ultimo, art. 14, commi 7-9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122).

Nel merito, viene in rilievo la disciplina delle progressioni verticali e dei concorsi interni, che ha subito rilevanti modifiche ad opera del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 il cui art. 62, modificando l'art. 52 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce che "le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso".

In particolare, va accertato se tale norma debba considerarsi immediatamente applicabile, ovvero se la sua applicazione sia da considerare rinviata al 1° gennaio 2011, dal momento che l'art 24, comma 1 del decreto, con riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche, dispone che il nuovo sistema delle progressioni in carriera entri a regime "a decorrere dal 1° gennaio 2010". Di contro, il successivo art. 31 (commi 1 e 4) stabilisce, con precipuo riferimento agli enti territoriali, che l'adeguamento degli ordinamenti interni debba avvenire entro il 31 dicembre 2010, applicandosi fino ad allora "le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto"; tra le quali, in particolare, dovrebbe considerarsi l'art. 4 del C.C.N.L. del 31.3.1999, relativo al personale del comparto delle «Regioni-Autonomie locali», che consente ai dipendenti il passaggio alla categoria immediatamente superiore nell'ambito del sistema di classificazione vigente, anche prescindendo dai titoli di studio ordinariamente previsti per l'accesso dall'esterno, nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno.

La questione, come rilevato nel quesito, è stata affrontata e risolta dalla Sezione Autonomie di questa Corte, la quale, con deliberazione n. 10/SEZAUT/2010/QMIG del 29 aprile 2010, ha espresso in sede di coordinamento l'orientamento che l'applicazione degli artt. 24 e 62 del decreto

decorra dal 1° gennaio 2010 e che la disposizione del contratto collettivo che disciplina l'istituto delle progressioni verticali deve ritenersi disapplicata dalle nuove disposizione del decreto in tema di progressioni in carriera.

Secondo la citata interpretazione della Sezione delle Autonomie, che il Collegio ha fatto propria e condiviso già nel parere 41/PAR/2010 del 17 giugno 2010 e dalla quale non vi è ragione di discostarsi attesa la funzione di coordinamento ad essa intestata (finalizzata a garantire l'uniformità di indirizzo nell'attività consultiva delle Sezioni Regionali di controllo), il termine del 31 dicembre 2010, di cui al comma 4 dell'art. 31 del decreto va riferito più propriamente all'adeguamento della disciplina di organizzazione dell'ente, mentre l'art. 24, comma 1, del decreto è definito espressamente dall'art. 74 del decreto "norma di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione" e "principio generale dell'ordinamento".

Ne consegue che l'art. 24 cit. si applichi, con la decorrenza ivi prevista (1° gennaio 2010), anche alle autonomie territoriali essendo le stesse tenute, al pari di ogni altra amministrazione pubblica, al rispetto del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), nel cui alveo riposa, per consolidata giurisprudenza costituzionale, l'obbligo del concorso pubblico (cfr., da ultimo, Corte cost. 13 novembre 2009, n. 293 e 13 maggio 2010, n. 169), che è suscettibile di deroga solo in presenza di peculiari, straordinarie e motivate ragioni di interesse pubblico.

Non appare sufficiente a contrastare tale orientamento la vigenza di disposizioni diverse della contrattazione collettiva. Difatti, l'art. 54 del medesimo decreto legislativo, nel modificare l'art. 40 del D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, ha sottratto all'ambito di competenza della contrattazione collettiva le materie di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, tra le quali figurano i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro, nel cui alveo rientrano per giurisprudenza consolidata le c.d. progressioni verticali. Siffatto

contrasto con norme imperative di legge comporta la disapplicazione delle relative disposizioni di contrattazione collettiva.

Con l'art. 24 del D.lgs. n. 27 ottobre 2009, n. 150 sono stati recepiti principi ormai consolidati nella giurisprudenza costituzionale in materia di accesso ai pubblici impieghi, tra i quali, primo fra tutti, l'obbligo del concorso pubblico. Da ultimo, la Corte costituzionale con la sent. 13 maggio 2010, n. 169, ha affermato che *"le disposizioni, le quali prevedono procedure concorsuali che escludono la possibilità d'accesso dall'esterno, nonché quelle che, senza essere giustificate da peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, prevedono soltanto categorie di riservatari, contrastano con il principio del pubblico concorso aperto, di cui all'art. 97, terzo comma, Cost., e con i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.) che esso assicura"*.

Una simile conclusione è, del resto, l'unica coerente col dettato costituzionale, cui deve adeguarsi l'attività ermeneutica, che impone, in caso di possibili letture alternative, di accogliere quella conforme a Costituzione (Corte Cost. sentenze n. 244/1997, n. 99/1997, n. 421/1996).

P Q M

nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Puglia.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco di Capurso (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 29 settembre 2010.

Il relatore  
f.to Luca Fazio

Il Presidente  
f.to Vittorio Lomazzi

Depositata in segreteria il 29/09/2010  
Il Direttore della Segreteria  
f.to Carmela Doronzo