



Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- Cons. Gianfranco BUSSETTI	Presidente F.F.
- Cons. Paolo PELUFFO	Componente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
- Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
- 1° Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
- 1° Ref. Laura d'AMBROSIO	Componente

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

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 (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 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 citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio del 4 ottobre 2010 il relatore dott.ssa Alessandra Sanguigni;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 13 agosto 2010 prot. n. 10813/1.13.9, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Castelnuovo Berardenga (SI), in materia di progressioni verticali; in particolare si chiede se, alla luce della disciplina introdotta dal Decreto legislativo 150/2009, la Giunta, "non potendo procedere ad assunzioni di personale", per far fronte ad esigenze già riscontrate nel 2009, possa deliberare (ora per allora) quindi nel 2010, ma con riferimento al 2009, il procedimento di copertura di un posto vacante di categoria D1 profilo professionale "Istruttore direttivo tecnico", mediante progressione verticale riservata a personale interno in possesso dei

requisiti previsti, al fine di consentire la “progettazione interna” e conseguire risparmi di spesa, non ritardando ulteriormente la realizzazione delle opere pubbliche previste nel piano annuale.

CONSIDERATO

In via preliminare

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei Conti 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 formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo. Nella valutazione dei requisiti di ammissibilità, inoltre, questa Sezione tiene anche conto della possibilità legislativamente prevista di concordare, con le autonomie locali, ulteriori forme di collaborazione e, conseguentemente, di quanto previsto nella Convenzione del 16 giugno 2006, citata in premesse.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Sindaco del comune interessato, tramite il Consiglio delle autonomie.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ha natura necessariamente prodromica all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e può riguardare solo questioni di carattere generale giuridico-contabile.

La Sezione ritiene la richiesta di parere ammissibile sotto il profilo oggettivo.

Difatti, pur se, come nel caso in esame, la formulazione letterale della richiesta sia riferita a fattispecie concrete, ha per oggetto comunque l'interpretazione di norme: la Sezione ritiene di potersi esprimere sulla fattispecie astratta, individuare gli istituti giuridici e le norme di carattere generale sottesi alla richiesta medesima, desumendone principi di carattere generale e rendendo quindi il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni e le scelte dell'Amministrazione.

La fattispecie in esame infine può essere ricondotta alla materia della contabilità pubblica, atteso che concerne l'applicabilità di principi e norme in materia di personale, investendo in particolare questioni interpretative delle norme che disciplinano le assunzioni e le progressioni di carriera nell'ambito degli enti locali, divieti, vincoli e procedure, con innegabili riflessi sulla contabilità degli stessi enti.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, tale da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, alla luce degli orientamenti espressi dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, con delibera n.8/CONTR/2010 delle SSRR, adottata nell'adunanza del 26 marzo 2010, che possono essere chiamate ad adottare una pronuncia di orientamento generale, in funzione nomofilattica nei confronti delle Sezioni competenti a pronunciarsi in materia consultiva, ai sensi dall'art.17, comma 31 della legge 3 agosto 2009, n. 102.

Nel merito

La richiesta di parere in argomento pone questioni di carattere generale, in ordine all'interpretazione ed applicazione di disposizioni riguardanti le modalità di effettuazione delle cosiddette "progressioni verticali", ora denominate progressioni di carriera, istituto che ha diretta incidenza sulla gestione finanziaria dell'ente locale, con particolare riferimento alla spesa per il personale. E ciò, in considerazione della rilevanza data dal legislatore alla spesa per il personale, che rappresenta una parte consistente della spesa corrente degli enti locali, che influisce sulla rigidità strutturale ed è considerata dal legislatore, soprattutto negli ultimi anni, *anche negli enti locali* una delle leve alle quali ricorrere per il contenimento della spesa pubblica.

La disciplina delle progressioni verticali, com'è noto, è stata oggetto di modifica ad opera del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

La questione prospettata dal Comune concerne la possibilità per l'ente di procedere a progressioni verticali alla luce della disciplina introdotta dal Decreto legislativo 150/2009, e quindi la possibilità per la Giunta, "non potendo procedere ad assunzioni di personale", per far fronte ad esigenze già riscontrate nel 2009, di deliberare (ora per allora) quindi nel 2010, ma con riferimento al 2009, il procedimento di copertura di un posto vacante di categoria D1 profilo professionale "Istruttore direttivo tecnico", mediante progressione verticale riservata a personale interno in possesso dei requisiti previsti, al fine di consentire la "progettazione interna" e conseguire risparmi di spesa, non ritardando ulteriormente la realizzazione delle opere pubbliche previste nel piano annuale.

Si ritiene opportuno al riguardo esporre una sintetica disamina del panorama normativo, soprattutto delle disposizioni modificate dal decreto 150/2009.

Può osservarsi, in primis, che il legislatore ha attratto nuovamente la materia delle progressioni verticali, ora di carriera, alla legge, sottraendola alla contrattazione collettiva, prevedendo per l'attuazione delle stesse la riserva dei posti con il ricorso al solo concorso pubblico. Al riguardo, si sottolinea che l'art. 54 del citato d.lgs. 150/2009, che modifica l'art. 40 del d.lgs. 10 marzo 2001 n. 163, indica fra gli ambiti esclusi dalla contrattazione collettiva, tra l'altro, le materie attinenti alla organizzazione degli uffici, nonché quelle di cui all'art. 2, comma 1, lett. c della legge 23 ottobre 1992, n. 421, in particolare, quindi, i

principi di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro. Perciò deve ritenersi non più applicabile l'art. 4 del C.C.N.L. del 31.3.1999 che disciplinava le progressioni verticali. Peraltro il legislatore appare recepire i principi consolidati nella giurisprudenza costituzionale in materia di accesso ai pubblici impieghi, tra i quali, primo fra tutti, l'obbligo del concorso pubblico¹.

Dal combinato disposto degli art.24 e 62 del d.lgs. 150/2009 si desume quanto segue. Il primo –art.24- prevede, nell'ambito delle disposizioni che indicano gli strumenti di valorizzazione del merito, le progressioni di carriera (ex verticali, quale passaggio fra categorie o aree distinte) che, finalizzate a premiare il merito, debbano comunque essere informate a principi di selettività e concorsualità, e devono essere inserite con il meccanismo della riserva, nell'ambito del concorso pubblico: tutte le amministrazioni pubbliche devono, a decorrere dal 1 gennaio 2010, coprire i posti disponibili attraverso concorsi pubblici, con riserva al personale interno di una quota non superiore al 50% del numero dei posti stessi, nel rispetto delle disposizioni in materia di assunzioni. Il secondo articolo menzionato, collocato nel titolo IV, relativo alle modifiche sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni –art.62-, modifica l'art. 52 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, stabilendo 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”.

Le norme sull'accesso al pubblico impiego sono norme di diretta attuazione dell'art.97 della Costituzione, ed al riguardo l'art.74 , comma 2, del d.lgs. n. 150 qualifica come tali, fra le altre indicate, proprio gli art 24, 1 e 2 comma e 62 comma 1bis, e che pertanto costituiscono principi generali dell'ordinamento, immediatamente applicabili dall'entrata in vigore della norma che li contempla, salvo diversa espressa previsione. Il decreto legislativo, al riguardo, ha previsto un'esplicita decorrenza del disposto di cui all'art.24, individuata nel 1 gennaio 2010.

Le decorrenze procrastinate per gli enti locali, contemplate in altro capo del d.lgs. n. 150, in realtà riguardano l'adeguamento entro il 31/12/2011 della contrattazione integrativa –art.65- e la prescrizione della sanzione della inapplicabilità dal 31/12/2012 in caso di mancato adeguamento dei contratti integrativi : poiché come si è già detto le progressioni verticali non sono disciplinate più dalla contrattazione collettiva nazionale e integrativa, ma sono riservate alla legge nel quadro delle nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro, dette decorrenze quindi non riguardano la fattispecie in

¹ In proposito, si veda, da ultimo, Corte costituzionale sentenza 13 maggio 2010, n. 169, secondo cui “*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*”.

argomento. Altra data, il 31/12/2010, è indicata dall'art. 31 del decreto n. 150, per l'adeguamento da parte degli enti locali dei propri ordinamenti, ai principi del titolo III "Merito e premi", contenuti negli art. 17 comma 2, 18, 23 commi 1 e 2, 24 commi 1 e 2, 25, 26 e 27 comma 1: disposizioni tutte fondate sui principi di valutazione e valorizzazione del merito, senza oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche anche attraverso la selettività nelle progressioni economiche disciplinate dai contratti collettivi nazionali ed integrativi, ed il ricorso alle progressioni di carriera, ovviamente nei modi –dal 1 gennaio 2010- disciplinati dalla legge, al fine di riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti. In particolare, si pone in luce che il disposto del comma 4 dell'art. 31 del decreto stesso, si trova nell'ambito del capo III che come sottolineato riguarda il merito ed i premi, e consente che *"nelle more dell'adeguamento di cui al comma 1, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto"*: esso riguarda il sistema della valutazione della performance e della premiazione del merito, anche attraverso le progressioni di carriera, e l'applicabilità nelle more dell'adeguamento dell'ordinamento dell'ente del sistema di misurazione e valutazione vigente, purché conforme ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. Si tratta in buona sostanza di adeguamento ai principi del titolo III Merito e premi. Non attiene al disposto di cui all'art. 52 comma 1 bis del decreto legislativo 165/2001, come introdotto dal citato art. 62 del decreto 150.

Si ritiene quindi che, dal 1 gennaio 2010, decorrenza indicata dal decreto legislativo, come specificato all'art. 24, tutte le amministrazioni pubbliche, e quindi anche gli enti locali, debbano coprire i posti disponibili attraverso concorsi pubblici, con riserva al personale interno di una quota non superiore al 50% del numero dei posti stessi.²

La Sezione ritiene che gli enti possano portare a compimento le progressioni verticali, solamente al sussistere di determinate condizioni.

Il bando di selezione per l'avvio delle progressioni deve essere stato approvato ed emanato, prima della decorrenza prevista dal decreto n. 150, cioè entro il 31/12/2009, non ritenendo sufficiente, a tal fine, che le selezioni in parola siano contemplate negli atti di programmazione dell'ente. Ciò in considerazione del principio del tempus regit actum: la giurisprudenza amministrativa al riguardo è consolidata nel ritenere che i concorsi debbano espletarsi in base alla normativa vigente alla data di emanazione del bando che, com'è noto, costituisce lex specialis del procedimento ed in quanto tale cristallizza le norme vigenti al momento iniziale del procedimento stesso.

² Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha emanato "Istruzioni per l'uso" nel dicembre 2009, in riferimento al Decreto legislativo 150/2009, indicando l'operatività della disposizione in argomento per tutte le P.A. dal 1/1/2010.

Deve essere prevista la riserva al personale esterno di almeno il 50% dei posti disponibili, in applicazione della precedente normativa³.

Infine, ma di basilare rilevanza, è necessario che siano integrate tutte le condizioni di legge che legittimano le assunzioni, avendo la giurisprudenza chiarito inequivocabilmente l'equiparazione delle progressioni verticali all'accesso ad un nuovo posto di lavoro, anche con riferimento al momento conclusivo delle stesse procedure (vincoli e divieti in materia di assunzioni e di limiti di spesa del personale, nel rispetto del patto di stabilità ove richiesto).

Sulla materia specifica, si è già più volte pronunciata questa Sezione con parere Delibera n. 105/PAR/2010 del 4 ottobre 2010 ed altre Sezioni di questa Corte⁴.

Si sottolinea che le Sezioni Riunite in sede di controllo, nella Delibera n. 12/CONTR/CL/10 in sede di referto al Parlamento sul costo del lavoro, ha affermato fra l'altro, che il rispetto dei principi di cui all'art.24, cui dovranno comunque attenersi fin dal 2010 anche gli enti territoriali, sarà oggetto di analisi attraverso i dati relativi agli esercizi 2009 e 2010.

In conclusione ed in sintesi, la Sezione ritiene che tutte le amministrazioni pubbliche, e quindi anche gli enti locali, a decorrere dal 1 gennaio 2010, per la copertura dei posti disponibili, debbano osservare i principi sanciti dalle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 150/2009, con riguardo all'obbligatorietà del concorso pubblico, ferma restando la possibilità della riserva di posti, non superiore al cinquanta per cento di quelli messi a concorso, a favore del personale interno, che sia in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso

³ Da ultimo, Corte costituzionale 13 maggio 2010, n. 169, già citata, n. 9 del 2010, n. 215 del 2009, n. 293 del 2009, n.363 del 2006, n. 81 del 2006.

⁴ Con deliberazione la Sezione delle Autonomie, in funzione di coordinamento, del 29 aprile 2010, n. 10/QMIG, ha espresso l'avviso che l'applicazione dell'art. 62 del D.lgs. n. 150/2009 decorra dal 1° gennaio 2010 e che l'art. 91, comma 3, del TUEL deve ritenersi abrogato per incompatibilità con il D.lgs. n. 150/2009. L'interpretazione data dalla citata delibera trova fondamento anche nel testo letterale delle norme, in base alle quali *"le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni"*. (art. 24, comma 1, del D.lgs. n. 150/2009).

Questa sezione non ignora che sulla questione hanno espresso parere, in modo parzialmente difforme fra loro, anche le Sezioni Regionali di Controllo per il Piemonte, per la Puglia e per la Lombardia.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia ha ritenuto che l'art. 24, comma 1, del decreto si applica, con la decorrenza ivi prevista (1° gennaio 2010); in sede di adeguamento al decreto, da effettuarsi entro il 31 dicembre 2010 (data oltre la quale diventano vincolanti tutte le norme dello stesso decreto), gli atti regolamentari non potranno che recepire integralmente le norme del decreto; vi è la possibilità di portare a compimento le progressioni verticali con riserva al personale esterno di almeno il 50% dei posti disponibili, in applicazione della precedente normativa, a condizione che sia stato approvato prima della entrata in vigore del decreto n. 150 del 2009 il bando di avvio delle progressioni (non rileva, a tal fine, il mero inserimento delle selezioni in atti di programmazione) (Puglia 41/2010/CONTR/CL/10).

La sezione regionale di controllo per il Piemonte ha ritenuto *"la progressione verticale, che l'ente intende effettuare nell'anno 2010, debba osservare i principi sanciti dalle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 150/2009, in particolare per quanto attiene alla necessità del concorso pubblico, ferma restando la possibilità della riserva di posti, non superiore al cinquanta per cento di quelli messi a concorso, a favore del personale interno in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, e che si debba, pertanto, ritenere abrogato l'art. 91, comma 3, del TUEL"* (Piemonte 41/2010/SRCPIE/CONTR/CL/10).

La sezione regionale di controllo per la Lombardia, al contrario ha ritenuto che, nelle more dell'adeguamento -il cui relativo obbligo per le regioni e gli enti locali di conformare i propri ordinamenti alle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 in tema di progressioni di carriera e di assunzioni decorre dal 1° gennaio di quest'anno e può essere soddisfatto entro il 31 dicembre 2010, data oltre la quale divengono vincolanti le norme del decreto- fosse legittimo, in applicazione della disciplina regolamentare tuttora vigente, e fosse consentito attuare progressioni verticali con riserva al personale esterno di almeno il 50% dei posti disponibili, purché si tratti di iniziative già formalmente autorizzate con atti programmatici alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 24 del d.lgs. 150/2009 (Lombardia/517/2010/CONTR/CL/10).

dall'esterno. Conseguentemente reputa che si debba ritenere abrogato l'art. 91, comma 3, del TUEL, in quanto non compatibile con il principi sopra enunciati.

Ritiene altresì, che non possa essere deliberata, ora per allora, la copertura di un posto in organico, mediante una progressione verticale riservata al solo personale interno. Peraltro, come argomentato, anche prima della vigenza delle disposizioni in materia introdotte dal citato decreto 150, le procedure concorsuali che escludono la possibilità d'accesso dall'esterno e 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 amministrazione⁵.

Ritiene infine per completezza, in termini di diritto intertemporale, che possano essere portate a termine le selezioni finalizzate al passaggio a categoria o area superiore (progressioni verticali), solo se sussistano specifiche condizioni, come argomentato in parte motiva: 1) Il bando di selezione per l'avvio delle progressioni deve essere stato approvato ed emanato, prima della decorrenza prevista dal d.lgs. 150, cioè entro il 31/12/2009; 2) Deve essere prevista la riserva al personale esterno di almeno il 50% dei posti disponibili, in applicazione della precedente normativa; 3) devono essere integrate tutte le condizioni di legge che legittimano le assunzioni, anche con riferimento al momento conclusivo delle stesse procedure (vincoli e divieti in materia di assunzioni e di limiti di spesa del personale nel rispetto del patto di stabilità ove richiesto).

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. N 10813/1.13.9 del 13/8/2010

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Castelnuovo Berardenga ed al Presidente del relativo Consiglio comunale.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 4 ottobre 2010

Il Presidente F.F.
Gianfranco Bussetti

Il Relatore
1^ Ref. Alessandra Sanguigni

Depositata in Segreteria il 4 ottobre 2010

Il Direttore della Segreteria
Pier Domenico BORRELLO

⁵ Corte costituzionale n.169/2010 cit.