



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Referendario, <i>relatore</i>
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dalla Provincia di Brindisi, assunta al protocollo di Segreteria di questa Sezione n. 1371 del 29.03.2024;

udito il relatore dott.ssa Daniela Piacente nella camera di consiglio del 9 aprile 2024, convocata con ordinanza n. 11/2024.

Premesso in

FATTO

Il Presidente della Provincia di Brindisi ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in tema di progressioni verticali e specificamente in merito alla disciplina delle cd. "progressioni in deroga" introdotta dall'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL 2019 - 2021.

Segnatamente, il Comune, dopo aver richiamato, in premessa, il quadro normativo e contrattuale di riferimento e precisamente:

- l'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 3, comma 1 del d.l. n. 80 del 2021, che, in fase di prima applicazione dei nuovi ordinamenti professionali, ammette il ricorso a procedure valutative in deroga, rinviando alla contrattazione collettiva la definizione della relativa disciplina (penultimo comma);

- l'art. 1, comma 612, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022) che prevede, a tal fine (progressioni verticali "in deroga"), lo stanziamento di apposite risorse finanziarie;

- l'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL 2019 - 2021, sottoscritto in data 16.11.2022, che, in applicazione dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, prevede, per il personale in servizio, la possibilità di fare ricorso, fino al 31.12.2025, a procedure valutative in deroga, che tengano conto dell'esperienza e della professionalità maturate, a ciò destinando le risorse *«determinate ai sensi dell'art.1, comma 612, della L. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di Bilancio 2022), in misura non superiore allo 0.55% del m.s. dell'anno 2018»*,

chiede di conoscere se le progressioni verticali effettuate con la procedura transitoria (fino al 31.12.2025), qualora finanziate totalmente ed esclusivamente con le risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021, possano effettuarsi in deroga al principio prescritto dall'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001, per cui una percentuale almeno pari al 50% delle posizioni disponibili deve essere destinata all'accesso dall'esterno.

Sul punto il Presidente della Provincia richiama il parere dell'ARAN CFL 209 del 28.03.2023, secondo cui:

- *«se gli enti decidono di stanziare le risorse ai sensi del comma 612, tutte le risorse stanziate sono destinate a progressioni verticali di cui all'art. 13;*
- *se decidono di stanziare, in aggiunta alle prime, ordinarie risorse destinate ad assunzioni (nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per le assunzioni di personale), dovranno garantire in misura adeguata l'accesso dall'esterno (almeno 50% dei posti finanziati con tali risorse)».*

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, assenza di interferenze con le funzioni requirenti o giurisdizionale della Corte, ovvero di altra magistratura).

1. Ammissibilità soggettiva.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Presidente della Provincia, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.04.2004).

2. Ammissibilità oggettiva.

2.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente), ovvero con giudizi pendenti presso altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo).

2.2. La richiesta di parere avanzata dal Presidente della Provincia di Brindisi, per quanto ammissibile sotto il profilo soggettivo, deve considerarsi inammissibile sotto il profilo oggettivo, per le ragioni di seguito esplicitate.

2.3. Il quesito, per come formulato, non involge l'interpretazione di norme di legge in materia di contabilità pubblica, sollecitando, viceversa, l'esercizio da parte di questa Sezione, di una funzione consulenziale su uno specifico caso gestionale, peraltro attinente alla materia della contrattazione pubblica, che come noto travalica l'ambito della funzione consultiva demandata alla Corte dei conti

ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 (cfr. tra le altre, la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009 n. 9; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/2014; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 24/2019; la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/2020).

A tal riguardo, giova rammentare che alle Sezioni regionali di controllo non è stata assegnata una funzione di consulenza di portata generale, tale da comprendere qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria, in quanto una simile soluzione interpretativa sarebbe incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

È stato, altresì, precisato come la nozione di contabilità pubblica, tradizionalmente afferente a «[...] *la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*» (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006), possa essere ampliata, in senso dinamico, fino a ricomprendere materie diverse da quella della contabilità pubblica in senso stretto (come ad esempio, quella concernente il personale, le assunzioni, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.), ma ciò limitatamente alla circoscritta ipotesi in cui vengano in rilievo problematiche ermeneutiche attinenti, in via immediata e diretta, ai limiti e/o divieti posti dal legislatore a tutela degli equilibri di bilancio (*rectius*, contenimento della spesa pubblica) e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; v. anche Sezione delle autonomie n. 17/2020/QMIG, n. 5/2022/QMIG e n. 9/2022/QMIG).

Solo al ricorrere di tale peculiare evenienza, pertanto, «*ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica*

dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10).

2.4. Venendo alla fattispecie in esame, il quesito proposto dalla Provincia di Brindisi non pone problematiche ermeneutiche afferenti alla materia della “contabilità pubblica”, intesa nella sua duplice accezione tradizionale (gestione del bilancio e dei relativi equilibri) e “dinamica” (limiti e ai divieti “*strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa*” e posti “*a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica*”), concernendo, viceversa, l'interpretazione e l'applicazione di specifiche disposizioni di natura contrattuale in tema di “progressioni verticali”, quali procedimenti concorsuali interni, destinati, come noto, a consentire l'inquadramento di dipendenti in aree funzionali o categorie più elevate.

Il quesito all'esame involge, specificamente, l'interpretazione dell'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL del comparto funzioni locali 2019 – 2021, che in via del tutto transitoria (fino al 31.12.2025), in fase di prima applicazione dei nuovi ordini professionali, introduce una disciplina in deroga, finalizzata a valorizzare le professionalità acquisite e l'esperienza maturata dal personale interno, in luogo del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno (l'art. 13 dà attuazione alla previsione di cui all'art. 52, comma 1-*bis*, penultimo periodo, del d.lgs n. 165 del 2001 che demanda ai contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto per il periodo 2019-2021, la possibilità di definire tabelle di corrispondenza tra vecchi e nuovi inquadramenti, sulla base di requisiti di esperienza e professionalità maturate ed effettivamente utilizzate dall'amministrazione di appartenenza per almeno cinque anni).

La Provincia, con la richiesta in esame, tra l'altro, sottopone al vaglio della Sezione il parere rilasciato dall'Aran in merito alla specifica questione della derogabilità da parte dell'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL del comparto funzioni locali 2019 – 2021, al principio che dispone che una percentuale almeno pari al

50% dei posti disponibili sia riservata all'accesso dall'esterno come prescritto dall'art. 52, comma 1-*bis* del d.lgs. 165/2001.

Giova al riguardo rammentare che la funzione consultiva intestata alla Corte non può investire il contenuto di disposizioni del contratto collettivo, la cui interpretazione, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, è rimessa in via esclusiva all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), quale organo istituzionalmente deputato, ai sensi dell'articolo 46 d.lgs. n. 165/2001, a fornire l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi ai fini di una loro uniforme applicazione (cfr. Sezioni riunite di controllo, delibera n. 56/2011, secondo cui *«in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (...) poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN [...]»*).

Il quesito promosso dall'Ente mira a ottenere l'interpretazione di una disposizione contrattuale riguardante problematiche gestionali attinenti in via esclusiva alla materia del personale, alla progressione tra aree e alle relative procedure di accesso, che, come tali, travalicano i limiti e l'ambito della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti.

2.5. Da ultimo non possono sottacersi i più che probabili rischi di interferenza della funzione consultiva, nel caso specifico portato all'esame di questa Sezione, oltre che con le funzioni intestate alla Corte dei conti (giurisdizionali, requirenti e di controllo), con le funzioni di altri organi giurisdizionali, in ragione di contenziosi promuovibili da parte di soggetti privati coinvolti nelle questioni prospettate dall'Ente.

Pertanto, in linea con quanto statuito dalla Sezione delle autonomie con la recente deliberazione n. 9/2022/QMIG, secondo cui *“i profili di ammissibilità richiedono comunque un vaglio particolarmente rigoroso quando implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possono formare oggetto di iniziative o vertenze giudiziarie, anche presso giudici diversi»*, l'odierna richiesta di parere si appalesa, anche sotto tale profilo, inammissibile.

2.6. In conclusione, l'odierna richiesta di parere si appalesa inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto non investe alcun profilo contabile o disposizioni di contenimento delle spese per esigenze di tutela della finanza pubblica, concernendo viceversa l'interpretazione e l'applicazione di una specifica disciplina di natura contrattuale, estranea alla materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (in senso conforme, su analoga questione, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 139/2023/PAR; Sezione di controllo per la Regione siciliana, n. 133/2023/PAR).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia, per le ragioni innanzi esposte, dichiara inammissibile la richiesta di parere sotto il profilo oggettivo.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 9 aprile 2024.

Il Magistrato relatore

F.to Daniela PIACENTE

La Presidente

F.to Cinzia Barisano

Depositata il 10 aprile 2024

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO