



La
Corte dei Conti

N. 54/CONTR/10

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	dott.	Raffaele	SQUITIERI
	dott.	Gian Giorgio	PALEOLOGO
	dott.	Maurizio	MELONI
Consiglieri:	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Francesco	PETRONIO
	dott.	Antonio	FRITTELLA
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Fabio	VIOLA
	dott.	Marco	PIERONI
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Vincenzo	GUIZZI
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Massimo	ROMANO
	dott.	Vincenzo	PALOMBA
	dott.	Giovanni	MOCCI
	dott.	Luigi	PACIFICO
	dott.	Quirino	LORELLI
	dott.	Adelisa	CORSETTI
dott.	Natale A. M.	D'AMICO	
I Referendari:	dott.	Oriana	CALABRESI
	dott.	Francesco	TARGIA
	dott.	Giancarlo	ASTEGIANO
	dott.	Alessandra	SANGUIGNI

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, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata n. 12 del 28 aprile 2010, di remissione della pronuncia sull'ammissibilità della richiesta di parere avanzata dal Comune di San Chirico Raparo (Pz), in relazione alla documentata esistenza di contrasti interpretativi che hanno condotto altre Sezioni regionali di controllo a differenti esiti su analoghe questioni;

UDITO nelle Camere di Consiglio del 21 ottobre e 8 novembre 2010, il relatore, dott. Fabio VIOLA;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia riguardante:

«attinenza alla *contabilità pubblica* della materia concernente le tipologie di procedure concorsuali, relative alle progressioni di carriera, utilizzabili nel periodo transitorio di cui all'art. 31, comma 4, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150».

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato sia trasmessa, per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, alla Sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata, quale

Sezione rimettente, nonché alle restanti Sezioni regionali di controllo e alla Sezione delle Autonomie.

IL RELATORE
F.to Fabio VIOLA

IL PRESIDENTE
F.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 17 novembre 2010

IL DIRIGENTE
F.to Patrizio MICHETTI

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata ha ricevuto dal Comune di San Chirico Raparo (Pz) una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, in merito alla corretta applicazione della disciplina dettata dagli artt. 24 (commi 1 e 2), 31 (commi 1 e 4) e 62 (in particolare, comma 1bis) del d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, in materia di progressioni di carriera (cosiddette progressioni fra aree ovvero verticali).

Più precisamente il Sindaco del suddetto Comune ha sollecitato un chiarimento interpretativo in ordine al quesito se – nelle more dell'adeguamento dell'ordinamento dell'Ente locale ai principi contenuti negli artt. 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1, del succitato d.lgs., da realizzarsi entro il 31 dicembre 2010 – fosse conforme alla disciplina innanzi richiamata attuare progressioni verticali inserite nella programmazione del fabbisogno del personale per il triennio 2009/2011 e nel piano delle assunzioni per il medesimo periodo, e non avviate al 31 dicembre 2009, in applicazione delle statuizioni vigenti alla data di entrata in vigore del Decreto medesimo.

I sopracitati artt. 62 e 24, con riferimento alla materia delle progressioni verticali, statuiscono che *“le Amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici”, “ferma restando la possibilità”, per le Amministrazioni stesse, “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% di quelli messi a concorso”.*

L'art. 31, al primo comma, a sua volta prevede che *“le Regioni, anche per quanto concerne i propri Enti e le Amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale, e gli Enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli artt. 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1”,* aggiungendo, al successivo quarto comma – invocato dal Comune di San Chirico Raparo a supporto della soluzione affermativa - 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”.*

Dette previgenti disposizioni vanno, in particolare, rinvenute nel C.C.N.L. 31 marzo 1999 del Comparto delle Regioni e delle Autonomie locali (cfr. pertinente art. 4),

e nell'art. 91 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, concernente il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali. Normative che disponevano, entrambe, per quanto qui interessa, la possibilità di prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, anche prescindendo dal titolo di studio ordinariamente previsto per l'accesso dall'esterno.

E' da rilevare che le procedure selettive riservate, in questione, non sono state ritenute in contrasto con l'art. 97 della Costituzione dal Giudice delle leggi, limitatamente alle sole ipotesi, da ritenersi eccezionali e perciò da individuare con cautela, concernenti quei posti, specifici e caratterizzati da particolari connotazioni di carattere professionale, per la cui copertura è necessaria una professionalità acquisita esclusivamente dall'interno dell'Amministrazione (cfr. sentenze nn. 363/2006 e 215/2009 della Corte Costituzionale), essendo, per il resto, quello del concorso pubblico, principio consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, già prima del d.lgs. n. 150 che, all'art. 74, comma 2, espressamente qualifica le innanzi citate disposizioni degli artt. 62 e 24 quali norme di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione, integranti principi generali dell'ordinamento.

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata, nell'esaminare la questione de quo, alla luce della statuizione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, attributiva della competenza in materia consultiva, ha espresso l'avviso che la questione stessa fosse inammissibile, sotto il profilo oggettivo, non rientrando lo specifico quesito posto, in tema di progressioni verticali, nella materia della contabilità pubblica, come definita nella Deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006 della Sezione delle Autonomie.

Essa, tuttavia, anziché concludere nel senso della inammissibilità e della conseguente restituzione degli atti al Comune di San Chirico Raparo – avendo registrato la presenza di due opposte interpretazioni in ordine alla pregiudiziale tematica all'attenzione – ha rimesso gli stessi al Presidente della Corte dei conti, con Deliberazione n. 12 del 28 aprile 2010, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102.

Ed, invero, in analoghe fattispecie, mentre in senso conforme e sulla base di similari argomentazioni espresse dalla Sezione lucana, la Sezione regionale di controllo per la Puglia, con Deliberazione n. 104 del 27 novembre 2009, si è pronunciata per

l'inammissibilità, di contro la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ispirandosi ad una più ampia accezione della nozione di contabilità pubblica, coincidente con quella emergente dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno patrimoniale, ha, invece, reso, con Deliberazione n. 375 del 16 marzo 2010, il parere nel merito.

La remissione degli atti al Presidente della Corte dei conti ha trovato conforto, altresì, nella precedente Deliberazione di queste Sezioni riunite n. 8 del 26 marzo 2010, che, nell'evidenziare la necessità che siano evitati contrasti interpretativi sull'ammissibilità delle richieste di parere, ha, al riguardo, ravvisato la propria competenza laddove detti contrasti si manifestino o vi sia l'esigenza di affrontare questioni di portata o rilievo nazionale.

Il citato art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, al fine di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, assegna a queste Sezioni riunite un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, a favore delle richiedenti Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane.

Il potere in questione si esprime attraverso pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza; pronunce cui si conformano tutte le suddette Sezioni. Trattasi di fattispecie di nomofilachia assimilabile a quella di cui all'art. 65 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, concernente l'ordinamento giudiziario, che intesta alla Corte di Cassazione il compito di garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, nonché l'unità del diritto oggettivo nazionale.

Con precedente Delibera n. 8, resa nell'adunanza del 26 marzo 2010, queste Sezioni riunite hanno già avuto modo di evidenziare come l'esigenza di una unitaria interpretazione costituisca ineludibile presupposto affinché la funzione consultiva possa essere d'ausilio alle stesse Amministrazioni e come detta uniformità debba

caratterizzare, in primo luogo, le verifiche circa l'esistenza della propria competenza ad emettere pareri e le coeve determinazioni in ordine alla ammissibilità delle avanzate richieste.

La fattispecie all'esame, espressamente posta dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata, con Deliberazione n. 12 del 28 aprile 2010, si riferisce proprio all'iniziale e pregiudiziale fase della suddetta valutazione di ammissibilità della richiesta di parere del Comune di San Chirico Raparo, in relazione alla quale sono stati evidenziati documentati contrasti interpretativi in merito all'ascrivibilità o meno alla materia della contabilità pubblica, *ex lege* 131/2003, della pertinente questione concernente la possibilità di portare a compimento, in applicazione delle statuizioni preesistenti al d.lgs. n. 150/2009, e nelle more dell'adeguamento dell'Ente locale ai principi del medesimo decreto, procedure inerenti a progressioni verticali inserite nella programmazione dei fabbisogni prima del 31 dicembre 2009 (artt. 24, comma 1 e 2, 31, comma 1 e 4, 62, comma 1 bis, del suddetto d.lgs.). Possibilità da valutarsi alla stregua della disposizione transitoria del sopracitato art. 31, comma 4, il quale, come detto, dispone 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”*, che sono state esposte in precedenza.

La decisione in merito all'ammissibilità della presente richiesta di parere, specificamente deferita a queste Sezioni riunite dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata, rende necessario definire previamente l'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

A riguardo va puntualizzato che la disposizione in questione conferisce alla Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla *“materia di contabilità pubblica”*. Cosicché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle *“ulteriori forme di collaborazione”*, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere *“ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa”*.

Da ciò discende, in primo luogo, che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "*in materia di contabilità pubblica*", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.

Non è, pertanto, accoglibile, nel presente contesto, l'interpretazione espansiva del concetto di contabilità pubblica quale emerge dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in relazione ad analoghe espressioni impiegate dal Legislatore nell'art. 103 della Costituzione e nell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, per stabilire gli ambiti della competenza giurisdizionale della Corte dei conti. In proposito la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, ha già avuto modo di sottolineare come "*nelle norme testé citate, secondo un costante orientamento anche del Giudice delle leggi, l'espressione contabilità pubblica intende riferirsi, sul piano processuale, ai giudizi di conto e di responsabilità e non anche, sul piano sostanziale, alle materie che possono dar luogo, in presenza di comportamenti illeciti, a responsabilità per danno erariale*", aggiungendo come sia, dunque, evidente che, "*rispetto all'attività consultiva, la nozione accolta dalla giurisdizione contabile, siccome volta a valutare i comportamenti colposi o dolosi dei pubblici funzionari a garanzia della regolarità e correttezza della gestione del pubblico denaro ed a tutela del patrimonio pubblico, sarebbe troppo lata, togliendo ogni significato al criterio restrittivo fissato nel comma 8, art. 7, della legge n. 131/2003*".

Né sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio.

Al riguardo la Sezione delle Autonomie, con la già richiamata Delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, ha avuto significativamente modo di precisare che "*se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche*

vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico”.

Le osservazioni che precedono inducono a condividere – con il necessario completamento che sarà esposto nel prosieguo, da porsi in diretta relazione con il carattere dinamico del concetto in esame – le conclusioni cui è pervenuta la suddetta Sezione nella più volte menzionata Delibera, laddove la medesima, nell’ambito di una impostazione tendente a privilegiare un’accezione strettamente inerente ad attività contabili in senso stretto, ha espresso l’esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, *“assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare 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”.*

In base alla delineata configurazione, il concetto di contabilità pubblica – di cui l’istituto del bilancio rappresenta l’aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici. Ad essa è da riconoscere il merito di aver colto la distinzione tra attività di gestione ed attività di amministrazione, nonché la coeva autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo.

La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz’altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella concernente il personale, l’attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di

carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

E così, per quanto riguarda, a mero titolo esemplificativo, la materia del personale:

- L’art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, ai fini del concorso delle Autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, ha previsto che gli Enti sottoposti al patto di stabilità interno debbano assicurare la riduzione della spesa di che trattasi, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative;

- Il successivo comma 562, della medesima legge n. 296, relativamente agli Enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità, ha statuito, altresì, che le spese in questione non debbano superare il corrispondente ammontare dell’anno 2004, e che sia possibile procedere ad assunzioni nel limite delle cessazioni intervenute nel precedente anno;

- l’art. 76, comma 4, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell’esercizio precedente, fa, a sua volta, divieto agli Enti di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale;

- l’art. 14, comma 9, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, vieta, da ultimo, agli Enti per i quali l’incidenza della spesa di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, di procedere ad

assunzioni a qualsiasi titolo, laddove, per gli Enti restanti, circoscrive tale possibilità nei limiti del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Per le ragioni innanzi esposte, quindi, 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.

Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati 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.

Sulla base di quanto precede, la specifica questione posta dal Comune di San Chirico Raparo non può essere inclusa nella materia della contabilità pubblica *ex lege* 131/2003. E ciò, sia alla luce della configurazione datane dalla Sezione delle Autonomie con la Deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, sia dell'integrativo completamente fornito con la presente Deliberazione, nell'ambito di una visione dinamica del suddetto concetto, che tiene conto anche degli obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, 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.

Ed, invero, ancorché la materia delle progressioni verticali, al pari di quella concernente le assunzioni, risulta destinataria dei limiti e dei divieti a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, tuttavia, la particolare questione in argomento non pone problematiche ermeneutiche afferenti ai limiti e ai divieti sopra indicati, concernendo esclusivamente la diversa tematica inerente alle tipologie di procedure concorsuali utilizzabili nel periodo transitorio di cui all'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150/2009.

In conclusione, le Sezioni riunite, per le motivazioni innanzi esposte, ritengono che non rientri nell'ambito della "materia di contabilità pubblica", di cui all'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, lo specifico quesito sottoposto dal Comune di San Chirico Raparo (Pz). Esso, infatti, concerne la possibilità di portare a compimento, nel corso del 2010, in applicazione delle statuizioni preesistenti al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e nelle more dell'adeguamento dell'Ente locale ai principi dal medesimo recati, procedure inerenti a progressioni verticali inserite nella programmazione dei fabbisogni prima del 31 dicembre 2009 (artt. 24, commi 1 e 2, 31, commi 1 e 4 e 62, commi 1-*bis*, del d.lgs. sopra menzionato).

Di tal che la suddetta richiesta di parere deve ritenersi inammissibile, e ciò preclude l'esame nel merito della relativa questione.