



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 22 maggio 2024, composta dai seguenti magistrati:

Paolo PELUFFO	Presidente
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario
Antonio TEA	Primo Referendario – relatore
Giuseppe VELLA	Referendario
Antonino CATANZARO	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario
Giuseppe DI PRIMA	Referendario

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Aragona (AG) acquisita in ingresso con prot. Cdc n. 3236 del 10 aprile 2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 41/2024 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, referendario Antonio Tea;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota richiamata in epigrafe, il Comune di Aragona ha richiesto «*l'ausilio collaborativo della Corte al fine di chiarire: [...] se negli enti in dissesto finanziario, o che non abbiano approvato il bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario in corso, sia possibile procedere alle "progressioni verticali straordinarie in deroga" di cui all'art. 13 del CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022, ove si intenda effettuarle utilizzando unicamente le risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612 della l. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di bilancio 2022), atteso che in tal caso, come chiarito da Aran in condivisione con il Dipartimento della Funzione pubblica e con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, si utilizzerebbero risorse interamente destinate alle progressioni verticali di cui all'art. 13, attribuite alla Contrattazione Collettiva non intaccanti le previsioni di bilancio, il cui utilizzo, finanziariamente neutro per il bilancio dell'ente, in relazione alla ratio sottesa alla norma, è limitato alla sola fase transitoria di prima applicazione del nuovo sistema di classificazione professionale del personale ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis, penultimo periodo, del D.Lgs. n. 165/2001*».

In via preliminare, è necessario verificare la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della prefata richiesta, secondo i noti e consolidati criteri enucleati dalla giurisprudenza contabile.

Per quanto concerne l'aspetto soggettivo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiarito che lo scrutinio rimesso alla

Sezione regionale destinataria dell'istanza deve permettere di riscontrare sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso in rassegna, l'istanza appare rispettare i richiamati presupposti, dal momento che proviene da un Comune della Regione siciliana ed è debitamente sottoscritta dal Sindaco (legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Per quanto riguarda il secondo criterio, di ordine oggettivo, premesso che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, è necessario che la questione posta:

a) rientri nel concetto di contabilità pubblica, come progressivamente delineato e precisato, in chiave nomofilattica, sia dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 5/AUT/2006 e, più di recente, con deliberazioni n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG) che dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. delibera n. 54/CONTR/2010);

b) non interferisca con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Cfr. Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 56/2011);

c) sia formulata in termini sufficientemente generali e astratti, in linea con le coordinate esegetiche di cui alla citata delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo la quale *«L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica [...] un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescindendo del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezza il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...]. Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione*

ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali».

Alla luce degli esposti parametri, il Collegio è dell'avviso che la richiesta possa reputarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, sebbene con le precisazioni che seguono.

Questa Sezione, invero, sul tema delle progressioni verticali di cui all'art. 13, commi 6, 7 e 8, del CCNL 2019/2021 del Comparto Funzioni Locali, ha già avuto modo di pronunciarsi, di recente, nel senso dell'inammissibilità oggettiva del quesito proposto (cfr. deliberazione n. 133/2023/PAR).

In quell'occasione, tuttavia, la richiesta verteva specificamente sulle modalità applicative delle richiamate disposizioni contrattuali¹, sicché, rispetto ad essa, è stata giustamente ravvisata l'assenza dei necessari requisiti di ammissibilità sotto il profilo oggettivo, attesa la costante giurisprudenza della Corte 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»* (cfr. Deliberazione Sez. riunite n. 56 del 2 novembre 2011, nonché, in senso adesivo, anche Corte conti, Sezione regionale controllo Piemonte n.158/2015/PAR, Sezione 8 regionale controllo Lombardia n. 271/2015/PAR e n. 95/2020/PAR, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, delibere nn. 121/2021/PAR, 184/2022/PAR e n. 3/2023/PAR).

Poco dopo, anche la Sezione regionale di controllo per la Puglia, ha espresso un avviso sostanzialmente analogo nei confronti di una richiesta di parere riguardante il medesimo argomento (interpretazione dell'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL del comparto funzioni locali 2019 - 2021) sulla base delle seguenti considerazioni: *«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*

¹ Il quesito era così formulato: *« Se la Città Metropolitana di Palermo, nell'ambito della predisposizione del proprio fabbisogno di personale 2023/2025, in caso di previsione di progressioni verticali ai sensi dell'art. 13 commi 6,7 e 8 del CCNL 2019/2021 del Comparto Funzioni Locali sia tenuta all'obbligo di rispettare almeno il limite del 50% delle assunzioni previste dall'esterno rispetto al personale complessivo di personale da assumere ovvero se tali progressioni verticali siano da considerarsi in deroga al suddetto limite; se la norma contrattuale che prevede di destinare lo 0,55 del monte salari 2018 al finanziamento integrale delle suddette progressioni verticali sia da considerarsi una norma avente riflessi esclusivamente finanziari senza introdurre alcuna deroga al limite del 50% previsto dall'art. 52, comma 1 bis del d. lgs. n. 165/2001 per le assunzioni dall'esterno».*

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» (cfr. Sez. Contr. Puglia, deliberazione n. 55/2024/PAR. In termini, anche Sez. Contr. Basilicata, deliberazione n. 40/2023/PAR e Sez. Contr. Lombardia, deliberazione n. 139/2023/PAR).

Diversamente dai richiamati precedenti, l'istanza all'odierno esame non si appunta, pur menzionandole più volte, sulla esegesi delle norme contrattuali relative alle progressioni verticali, ma intende approfondire le implicazioni eventualmente sussistenti, sul piano assunzionale, per determinati enti in ragione delle loro specifiche condizioni finanziarie.

In altri termini e più precisamente, il dubbio non concerne l'interpretazione e/o la declinazione operativa delle previsioni sulle progressioni verticali contenute nel contratto collettivo, bensì se tale peculiare forma di reclutamento risulti accessibile anche gli «enti in dissesto finanziario, o che non abbiano approvato il bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario in corso [...] ove si intenda effettuarle utilizzando unicamente le risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612 della l. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di bilancio 2022)».

Il Comune in effetti specifica, sul punto, che «La questione oggetto di parere [...] rientra nella materia della contabilità pubblica riguardando il tema dell'utilizzo di somme - attribuite dalla contrattazione collettiva sulla base di un apposito mandato legislativo - negli enti in dissesto o nei Comuni in cui non sia stato approvato il bilancio di previsione dell'esercizio finanziario in corso, operanti pertanto in regime di esercizio/gestione provvisori».

Nell'esposta prospettiva il quesito appare, quindi, afferire alla materia della contabilità pubblica, trattandosi di interpretare la disciplina da applicare in caso di dissesto ovvero di mancata approvazione del bilancio di previsione².

Esso, inoltre, essendo formulato in termini sufficientemente generali e astratti e non presentando elementi di potenziale interferenza o sovrapposizione con altre funzioni

² Con riferimento all'interpretazione dell'art. 90, comma 1, del TUEL, al fine di stabilire se lo stesso si applicasse, nella parte in cui esclude la possibilità di costituire uffici di staff, con personale esterno, per gli enti locali in dissesto ovvero strutturalmente deficitari, anche a quelli in piano di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, con la deliberazione n. 2/2022/QMIG (confermata, poi, dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 4/SEZAUT/2022/QMIG) ha ritenuto oggettivamente ammissibile la richiesta in quanto «La Sezione di controllo, nel caso di specie, è, infatti, chiamata ad interpretare il corpo normativo relativo alla crisi finanziaria degli enti locali (deficitarietà strutturale, dissesto e piano di riequilibrio pluriennale)».

svolte dalla Corte dei conti ovvero da altre Autorità o soggetti pubblici, può essere trattato nel merito.

Ciò posto, considerati i sopra precisati limiti entro cui la Sezione può esercitare la propria funzione consultiva, è opportuno rammentare che, per consolidata giurisprudenza, la progressione verticale di cui all'art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2011 (norma richiamata dal comma 6 dell'art. 13 del CCNL del comparto funzioni locali 2019 - 2021) rappresenta, ai fini che qui rilevano, una ipotesi di assunzione in quanto comporta l'accesso del dipendente ad un nuovo posto di lavoro, risolvendosi in una ipotesi di novazione oggettiva (cfr. Sez. Contr. Abruzzo, deliberazione n. 272/2022/PAR).

Muovendo da tale premessa, si osserva che, per quanto concerne gli enti operanti in regime di esercizio provvisorio, l'art. 21-*bis*, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 ottobre 2023, n. 136, è intervenuto a stabilire che *«All'articolo 163, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la previsione che gli enti possano impegnare solo spese correnti si interpreta nel senso che possono essere impegnate anche le spese per le assunzioni di personale, anche a tempo indeterminato, già autorizzate dal piano triennale del fabbisogno di personale, nonché dal bilancio di previsione finanziario ai sensi dell'articolo 164, comma 2, del medesimo testo unico»*.

Il medesimo articolo, al comma 2, stabilisce, inoltre, con specifico riferimento agli enti che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario (e che pertanto sono soggetti, per la durata del risanamento, al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 1 e 7, dell'art. 243, del d.lgs. n. 267 del 2000), che *«Le assunzioni di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato programmate dagli enti in dissesto finanziario, in riequilibrio finanziario pluriennale o strutturalmente deficitari, sottoposte all'approvazione della commissione per la stabilità finanziaria di cui all'articolo 155 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e già autorizzate, possono essere comunque perfezionate fino al 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'autorizzazione anche in condizione di esercizio provvisorio»*.

Ne consegue che, in chiave risolutiva rispetto al dubbio sottoposto, le suddette norme esplicitano le condizioni e i presupposti al ricorrere dei quali è consentito agli enti (anche dissestati) effettuare assunzioni di personale in regime di esercizio provvisorio.

In caso di gestione provvisoria, (situazione che si configura, come è noto, nei casi previsti dall'art. 163 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dal paragrafo 8 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011), vale invece il divieto di assumere a qualsiasi titolo dettato dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, come novellato dall'art. 3-*ter* del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, in forza del quale *«In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo. Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei comuni delle isole minori con popolazione fino a 10.000 abitanti, ove nell'anno precedente è stato registrato un numero di migranti sbarcati superiore almeno al triplo della popolazione residente, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia. Il divieto di cui al presente comma non si applica alle assunzioni a tempo indeterminato previste dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162»*³.

La prospettazione del Comune allude, poi, in modo non del tutto chiaro, alla circostanza per la quale, ove le progressioni in parola fossero realizzate *«utilizzando unicamente le risorse determinate ai sensi dell'art. 1, comma 612 della l. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di bilancio 2022)»*, l'operazione sarebbe finanziariamente neutra per il bilancio, in

³ Sulla natura sanzionatoria di tale normative si veda Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2020/QMIG.

quanto «*si utilizzerebbero risorse interamente destinate alle progressioni verticali di cui all'art. 13, attribuite alla Contrattazione Collettiva non intaccanti le previsioni di bilancio*».

Sul punto, si evidenzia solamente che l'eventuale attivazione di tali risorse è posta, per le amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, a carico dei rispettivi bilanci.

L'art. 1, comma 612, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022), prevede, infatti, che «*Per il corrispondente personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, alle finalità di cui al primo periodo si provvede mediante integrazione, a carico dei rispettivi bilanci, delle risorse relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro 2019-2021 definite ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo gli indirizzi impartiti dai relativi comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 165 del 2001, nei limiti della medesima percentuale del monte salari 2018 di cui al primo periodo*».

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Comune di Aragona nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 22 maggio 2024.

IL RELATORE
(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE
(Paolo Peluffo)

Depositato in Segreteria in data 28 maggio 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura