



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Primo Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario

Nella camera di consiglio del 1° aprile 2021 svolta da remoto ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/6/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, 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 l. n. 131/2003;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti, n. 139 del 3 aprile 2020, recante "Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020", nonché il decreto presidenziale 18 maggio 2020, contenente "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti";

VISTA la richiesta di parere presentata in data 13 gennaio 2021 dal Sindaco del comune di Pieve a Nievole, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore consigliere Francesco Belsanti;

PREMESSO IN FATTO

Con nota acquisita al protocollo della Sezione in data 13 gennaio 2021 al n. prot. 239, il Sindaco del comune di Pieve a Nievole ha formulato - per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali - richiesta di parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 in materia di spesa di personale.

In particolare, il Sindaco chiede:

- 1) se il limite del trenta per cento fissato dall'art. 22 comma 15 del D. Lgs. n. 75/2017 possa essere arrotondato per eccesso;
- 2) se, ai fini del calcolo del suddetto limite, si possano includere tutti i posti

messi a concorso indipendentemente dalla categoria.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1) Ammissibilità soggettiva ed oggettiva

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile in tema di pareri da esprimere *ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003*, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie. Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale ed astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a specifici procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Nel caso di specie, la richiesta di parere del comune di Pieve a Nievole si appalesa ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto formulata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'Ente, attraverso il Consiglio delle autonomie locali.

Allo stesso modo, è da ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo in quanto riferibile alla materia della "contabilità pubblica" riguardando la normativa, e i relativi atti applicativi, che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria precedente/seguito la gestione della spesa per il personale, con particolare riguardo alle "progressioni verticali", tema sul quale si sono pronunciate anche altre Sezioni regionali.

Rientra, invece, nella sfera di discrezionalità dell'ente l'applicazione alla fattispecie concreta del principio enunciato.

2) Merito

Entrambi i quesiti posti dal Comune di Pieve a Nievole riguardano la corretta

interpretazione della disciplina delle progressioni verticali recata dall'art. 22, comma 15, D. Lgs. n. 75/2017 (come modificato dall'art. 1, comma 1-ter, D.L. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 8/2020), che così dispone: *“Per il triennio 2020-2022, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore”*.

L'art. 22, comma 15 citato riconosce, dunque, alle amministrazioni pubbliche la facoltà di derogare alla disciplina generale delle progressioni verticali laddove prevede il passaggio di area non ricorrendo al concorso pubblico bensì ad una procedura selettiva riservata al personale di ruolo (*“al fine di valorizzare le professionalità interne”*).

Attualmente, infatti, l'art. 52, comma 1 bis del D. Lgs. n. 165/2001 dispone che il passaggio tra aree avvenga tramite concorso pubblico, coerentemente a quanto previsto dall'art. 97 comma 4 Cost. (*“Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede tramite concorso, eccetto nei casi stabiliti dalla legge”*) e dalla costante giurisprudenza costituzionale (*ex pluribus* sentenze nn. 7 e 108 del 2011). Laddove poi l'Amministrazione intenda valorizzare le competenze professionali

sviluppate dai dipendenti, in relazione alle proprie specifiche esigenze, potrà prevedere una riserva di posti a favore del personale interno, in misura comunque non superiore al cinquanta per cento dei posti messi a concorso (art. 24 del D. Lgs. n. 150/2009).

Considerata, dunque, la natura eccezionale della procedura disciplinata dall'art. 22, comma 15, il legislatore ha predisposto limiti rigorosi alla sua applicazione, in particolare limitandone l'operatività temporale (triennio 2020-2022) e fissando un tetto ai posti disponibili pari al trenta per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria (in precedenza, analoga norma si riferiva al triennio 2018-2020 e prevedeva un limite del 20%).

Pertanto, per la corretta applicazione della norma, riveste carattere essenziale il piano triennale di fabbisogno del personale (PTFP) che costituisce lo strumento programmatico fondamentale per le politiche assunzionali, in quanto individua la dotazione di personale che l'amministrazione ritiene rispondente ai propri fabbisogni e che farà da riferimento per l'applicazione di quelle disposizioni di legge che assumono la dotazione o la pianta organica come parametro di riferimento. Fabbisogno che deve essere approvato ex ante rispetto alle decisioni dell'Ente in materia di assunzioni.

Limitando l'esame alle questioni poste dal Comune, in tema di progressioni verticali, il Collegio, anche alla luce degli approdi ermeneutici della giurisprudenza contabile, ritiene di poter concludere nei termini che seguono:

A) Per quanto riguarda il tetto del 30%, lo stesso va considerato come limite massimo e invalicabile non suscettibile di arrotondamenti. La base di calcolo da prendere in considerazione per definire tale percentuale è quella delle assunzioni programmate, categoria per categoria o area per area, nel triennio 2020-2022 nell'ambito del PTFP. Tale soluzione appare obbligata considerando il carattere eccezionale e derogatorio della norma in esame rispetto alla procedura ordinaria prevista dall'art. 52 del D.lgs. 165/2001.

Il Collegio ricorda come la norma in esame faccia esplicito riferimento al

“numero” di assunzioni e, pertanto, non “*lascia alcun dubbio in merito alla computabilità numerica dei dipendenti da considerare ai fini delle progressioni verticali, indipendentemente dall’entità (percentuale) della spesa sulla quale tali “nuove assunzioni” possono incidere*” (SRC Puglia, deliberazione n.42/2018/PAR).

B) Relativamente al secondo quesito, e cioè se il limite del 30% da osservare debba intendersi riferito solo al numero di posti previsti per i concorsi di pari categoria ovvero debba tener conto del numero assoluto dei posti previsti per qualsiasi categoria, il Collegio condivide l’orientamento giurisprudenziale adottato da altre Sezioni regionali di controllo (Sez. reg. contr. Campania, n. 103/2019/PAR, Sez. reg. contr. Puglia, n. 71/2019/PAR, Sez. reg. contr. Basilicata n. 38/2020/PAR) non sussistendo motivi per discostarsene.

La lettera della norma stabilisce che il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria; pertanto, la percentuale non può che riguardare il numero di posti previsti per i concorsi di pari categoria e non, invece, il numero complessivo di posti previsti dal piano del fabbisogno triennale indipendentemente dalla categoria o area per cui il concorso è bandito.

Il Collegio ritiene che l’interpretazione adottata non possa essere vulnerata dalla circostanza, rappresentata dal Comune, che in tal modo la norma in esame troverebbe applicazione solo per le progressioni verticali bandite dagli Enti di grandi dimensioni il cui fabbisogno di personale è ampio e capace di assorbire lo scomputo percentuale relativo alle procedure selettive interne.

Come osservato dalla Sezione di controllo Campania “*le progressioni verticali de quibus rappresentano una scelta derogatrice rispetto al generale principio del concorso pubblico con accesso dall’esterno, basata su di un criterio numerico improntato alla più oggettiva proporzionalità, in quanto tale applicabile da parte di qualsiasi Ente, appunto in proporzione alle dimensioni del medesimo. Del resto, eventuali possibili divergenze applicative della norma non ne minano certo il carattere della “generalità in quanto dovute a mere situazioni di fatto, legate alle oggettive diverse dimensioni degli Enti in*

comparazione, che rendono del tutto razionale il diverso trattamento, secondo i noti canoni di giustificatazza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Infine, il Collegio osserva che la questione in esame è già stata posta all'esame delle Sezioni di controllo, e del dibattito dottrinale, sotto la vigenza della norma nella versione originaria, che riguardava la regolamentazione delle progressioni verticali nel triennio 2018-2020. La circostanza che il legislatore sia intervenuto sulla norma in esame prorogando il periodo di applicazione della disciplina derogatoria al triennio 2020-2022 senza modificare la parte relativa alla disciplina delle progressioni (riferita alle categorie e aree) rafforza l'idea che sia stata, come sopra osservato, una scelta consapevole "agganciata" alle dimensioni degli Enti interessati dalla norma in esame.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune di Pieve a Nievole, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune richiedente.

Così deciso nella Camera di consiglio da remoto del 1° aprile 2021.

Il relatore
Francesco Belsanti
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria l' 8 aprile 2021
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)