



*Repubblica italiana*

*La Corte dei conti*

*Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo*

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Referendario
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 9 novembre 2022 ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTO il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte del 16 giugno 2000, n.14 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante *“Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del 19 maggio 2020 n. 11, recante *“Ammissibilità soggettiva, della richiesta di parere firmata dal vicesindaco, nel caso di assenza o impedimento temporaneo del sindaco, ai sensi del secondo comma dell’art. 53 del d. lgs. n. 267/2000”*;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante *“Pronuncia di orientamento generale”* sull’attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54, depositata in data 17 novembre 2010;

VISTA la deliberazione dell’11 febbraio 2022, n. 31/2022/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il *“Programma delle attività di controllo per l’anno 2022”*;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreti del Presidente del 2 febbraio 2022, n. 1 e del 21 marzo 2022, n.2;

VISTA la nota del 30 settembre 2022 a firma del Vicesindaco del Comune di Avezzano (AQ), con la quale è stata inoltrata la richiesta di parere - per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) - acquisita al protocollo n. 3376 del 21 ottobre 2022 di questa Sezione;

VISTA l’ordinanza del 7 novembre 2022 n. 46/2022, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di Consiglio;

UDITO il relatore, Referendario Andrea DI RENZO;

## **FATTO**

Il Vicesindaco del Comune di Avezzano, con nota n. 55768 del 30 settembre 2022, pervenuta, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Regione Abruzzo, il successivo 21 ottobre, ha formulato richiesta di parere ai sensi dell’art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131, in ordine al seguente quesito: *“alla luce delle nuove regole assunzionali, dettate dal d.l. 34/2019 convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58 (...) che determina la capacità assunzionale dell’ente sulla base della cosiddetta <sostenibilità finanziaria>, qualora l’ente intendesse procedere all’interno della programmazione del fabbisogno di personale*

*all'attivazione di progressioni verticali ai sensi dell'art. 52 comma 1 bis del d. lgs. 165/2001: 1. Il budget assunzionale deve ritenersi eroso per l'integrale costo della retribuzione relativa alla nuova categoria di inquadramento oppure per l'importo differenziale fra la categoria di provenienza e quella di destinazione? 2. La spesa annuale del personale ai sensi del comma 557 della legge 296/2006 risulterà incrementata per il solo importo differenziale?"*.

## **DIRITTO**

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica. I requisiti di ammissibilità soggettiva, come anche chiarito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, attengono innanzi tutto alla "legittimazione soggettiva esterna" e quindi alla "legittimazione soggettiva interna" (cfr. delib. n. 11/SEZAUT. /2020/QMIG).

Sotto il primo profilo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131 del 2003 prevede espressamente che la legittimazione alla richiesta spetta alle regioni, che la esercitano direttamente, ovvero a comuni, province e città metropolitane che la formulano, di norma, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, ove istituito.

Con riferimento, poi, alla "legittimazione soggettiva interna" occorre verificare il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente.

2. L'art. 53, comma 3, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel) prevede che: "Il vicesindaco ed il vicepresidente sostituiscono il sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dell'esercizio della funzione (...)".

La Sezione delle autonomie, con riferimento al quesito: "Se sia ammissibile la richiesta di parere firmata dal vicesindaco anche nel caso di assenza o impedimento temporaneo del sindaco ai sensi del secondo comma dell'art. 53 del d. lgs. 267/2000 e se, comunque, possa presumersi la legittimità della dichiarata sostituzione", ha enunciato il seguente principio di diritto: "Ai fini dell'ammissibilità soggettiva, nella richiesta di parere inoltrata, alla Sezione regionale di controllo, dal vicesindaco devono essere indicate espressamente le circostanze di cui all'art. 53 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (impedimento permanente o temporaneo, decadenza o decesso del Sindaco) che legittimano l'esercizio delle funzioni vicarie" (delib. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

3. La richiesta di parere pervenuta dal Comune di Avezzano è stata sottoscritta dal Vicesindaco, ma in essa non vi è menzione delle eventuali circostanze di cui al citato art. 53 Tuel.

Il Magistrato istruttore con nota prot. n. 3621 del 27 ottobre 2022, richiamando la citata pronuncia n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiesto al Comune di Avezzano di comunicare *“le eventuali ragioni che abbiano legittimato la sottoscrizione (...) da parte del Vicesindaco”*; il Sindaco, con nota prot. n. 66975 del 28 ottobre 2022, ha spiegato di *“aver ripreso appieno le funzioni di Sindaco della Città di Avezzano soltanto dal 26.10.2022”*, così confermando *“la richiesta di parere già presentata a suo tempo dal Vicesindaco dr. Domenico Di Bernardino che svolgeva le funzioni di Sindaco a termine di legge”*.

4. La richiesta di parere, legittimamente sottoscritta dal Vicesindaco e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali della Regione Abruzzo, così come integrata dalla richiamata nota prot. n. 66975, deve pertanto ritenersi soggettivamente ammissibile.

4.1 Per quanto attiene poi al profilo oggettivo, giova preliminarmente ricordare che la richiesta di parere deve riguardare questioni interpretative riconducibili strettamente alla nozione di *“contabilità pubblica”*. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, intervenendo con una pronuncia in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ne hanno tracciato una nozione unica fondata su un insieme di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, da svolgersi in ordine a *“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”* (cfr. deliberazione n. 54 del 2010). Altresì, si rileva come tale funzione consultiva non possa interferire nella concreta attività gestionale degli enti, la quale ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità amministrativa, né sovrapporsi alle competenze di altri organi giurisdizionali; per di più, si rammenta che è stato individuato, da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo, l'ulteriore ed obbligatorio requisito della generalità della questione sollevata tramite la richiesta di parere.

Le Sezioni regionali di controllo, infatti, non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In merito, si richiama l'orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di c.d. co-amministrazione, rimettendo, pertanto, all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

La richiesta di parere sottoposta all'esame della Sezione è formulata in termini generali e senza attinenza alcuna a fattispecie concrete, ed è quindi tale da non interferire con l'attività amministrativa dell'Ente; inoltre, il quesito attiene alla materia della contabilità pubblica, in quanto si riferisce alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche in grado di ripercuotersi sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

5. Nel merito, si deve preliminarmente richiamare la normativa di interesse.

L'art. 33, comma 2, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv. con modif. dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, dispone che: *“ A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. (...)”*.

Il decreto ministeriale previsto dall'art. 33, comma 2, d.l. n. 34 del 2019, è il decreto 17 marzo 2020 (pubbl. in G.U. 27 aprile 2020, n. 108).

L'art. 52, comma 1-bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dispone che: *“I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. La contrattazione collettiva individua un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti. (...)”*.

L'art. 1, comma 557, l. 27 dicembre 2006, n. 296, prescrive che: *“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) [riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile]; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.”*

**6.** La Corte costituzionale ha affermato che: *“anche il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ad una fascia funzionale superiore - comportando l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate - è soggetto alla regola del pubblico concorso enunciata dal terzo comma dell'art. 97 della Costituzione”* (cfr. sent. Corte cost. 23 luglio 2002, n. 373; cfr. anche, conformi: nn. 194 e 218 del 2002; 1 del 1999, 320 del 1997).

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione aderendo a questo orientamento hanno precisato che: la *“(...) progressione verticale che consiste nel passaggio ad un'altra area professionale, ossia ad*

*una posizione funzionale qualitativamente diversa, - è - tale da comportare una novazione oggettiva del rapporto di lavoro”* (cfr. Corte di cassazione SS.UU. civ. 20 ottobre 2017; cfr. anche, conforme: SS.UU. civ. 20 dicembre 2016, n. 26270).

La progressione verticale di cui all’art. 52, comma 1-bis, d.lgs. n. 165 del 2011 comporta l’accesso del dipendente ad un nuovo posto di lavoro, si risolve in una ipotesi di novazione oggettiva, e perciò impone di ritenere che il *budget* assunzionale è eroso per l’integrale costo della retribuzione relativa alla nuova posizione di inquadramento.

L’interpretazione è coerente con l’indirizzo di questa Corte, secondo il quale il limite individuato dall’art. 33, comma 2, d.l. n. 34 del 2019: “(...) *non consente all’ente di esercitare la facoltà assunzionale qualora tale scelta si traduca in un ulteriore appesantimento della spesa corrente, con conseguenti possibili ricadute sulla capacità di assicurare il rispetto dell’equilibrio di bilancio*”, tanto che “(...) *anche la sostituzione del personale cessato dal servizio in corso d’anno costituisce assunzione di personale, possibile entro i limiti della capacità assunzionale dell’ente*” (cfr. delib. n. 167/2021/PAR Sez. contr. Lombardia; cfr. anche n. 106/2021/PAR Sez. contr. Lombardia; n. 106/2021/PAR/ Sez. contr. Piemonte; n. 15/2021/PAR Sez. contr. Veneto).

In ordine poi al secondo punto del quesito, relativo alle modalità di incremento della spesa annua del personale, si osserva che l’art. 16, comma 1, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, ha abrogato la lettera “a” dell’art. 1, comma 557, della l. n. 296 del 2006.

Ad ogni modo, laddove si verifichi assunzione di personale, come nell’ipotesi di progressione verticale, per la ragione sopra evidenziata, il *budget* assunzionale deve ritenersi eroso per l’integrale importo della retribuzione, con le precisazioni che seguono.

Il già citato d.m. 17 marzo 2020, dopo aver individuato agli articoli 5 e 6 i valori soglia di massima spesa del personale e le percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio, all’art. 7, comma 1, dispone: “*La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall’articolo 1, commi 557-quater e 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296*”.

L’art. 1, commi 557-quater e 562, l. n. 296 del 2006 prevede che: “*Ai fini dell’applicazione del comma 557, a decorrere dall’anno 2014 gli enti assicurano, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione (...) Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri*

*riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558”.*

Ciò significa, secondo il principio di diritto espresso da precedente deliberazione di questa Corte, alla quale la Sezione intende aderire in continuità, che: *“i limiti alla spesa di personale di cui all’art. 1, commi 557 quater e 562, della legge n. 296/2006 non sono stati abrogati dalla nuova disciplina introdotta dall’art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019. Qualora il comune, la cui spesa del personale rispetti i limiti previsti dai predetti commi 557 quater e 562, proceda, sulla base della disciplina introdotta dall’art. 33 del D.L. n. 34/2019, all’assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale, la maggior spesa derivante da queste ultime assunzioni non si computa ai fini della verifica del rispetto dei limiti di spesa previsti dai commi 557 quater e 562 dell’art. 1 L. n. 296/2006”* (cfr. delib. Sezione controllo Lombardia n. 164/2020/PAR).

#### **P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo.

#### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio del Comune di Avezzano, al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L’Aquila, nella Camera di consiglio del 9 novembre 2022.

Il Magistrato relatore

Andrea DI RENZO

*f.to digitalmente*

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

*f.to digitalmente*

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA