

Comune di CASTELLUCCIO INFERIORE (PZ)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio dell'11 giugno 2020

composta dai magistrati:

dr. Michele Oricchio	Presidente,
dr. Rocco Lotito	Consigliere,
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere, Relatore,
dr. Michele Minichini	Referendario,

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" e successive modificazioni ed integrazioni, e, in particolare, l'art. 7, commi 7 e 8;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

VISTO l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Castelluccio Inferiore con nota del 19 maggio 2020, acquisita in data 20 maggio 2020 al prot. n. 437 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 15/2020 del 10 giugno 2020, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la Camera di consiglio dell'11 giugno 2020;

UDITO il relatore, dott. Luigi Gianfranceschi;

Considerato in

FATTO

1. Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Castelluccio Inferiore ha inoltrato, in data 19 maggio 2020, a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della Legge n. 131/2003, in materia di progressioni verticali del personale dipendente.

Nello specifico il Sindaco, dopo aver riferito, in premessa, che il Comune di Castelluccio Inferiore ha adottato, con deliberazione della Giunta Municipale n. 47 del 13 maggio 2020, il Piano triennale dei fabbisogni di personale 2020-2022, dal quale emerge la mancata copertura nella dotazione organica di quattro posti di categoria "C", e il piano delle assunzioni, nonché che è intenzione dell'Ente "*al fine di valorizzare le risorse interne, procedere alla copertura di 1 (uno) di tali posti ricorrendo all'istituto della progressione verticale da parte di dipendenti in servizio che siano in possesso dei necessari requisiti per accedervi*", dopo aver richiamato l'art. 22, comma 15, del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, come modificato dall'art. 1, comma 1 ter, del D. L. 30

dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni dalla Legge 28 febbraio 2020, n. 8 e la recente giurisprudenza contabile in materia (SRC Campania n. 103/2019/PAR e SRC Puglia n. 71/2019/PAR), chiede: “**a)** se l’Ente possa procedere a coprire n. 1 (uno) posto tra quelli sopra indicati facendo ricorso alla progressione verticale riservata a soli dipendenti interni in possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno; **b)** se il limite del 30% da osservare debba intendersi riferito solo al numero di posti previsti per i concorsi di pari categoria ovvero si debba tener conto del numero assoluto dei posti previsti per qualsiasi categoria; **c)** se detto limite del 30% valga anche in relazione ai piani dei fabbisogni che, come nel caso che occupa, pur se adottati dopo la modifica realizzata con decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito in Legge 28 febbraio 2020, n. 8, si limitino però a confermare le previsioni già contenute nei pregressi piani ovvero se, in tale ipotesi, non essendo mutata la relativa programmazione, debba prendersi a riferimento il più restrittivo limite del 20% operante ante novella”.

Ritenuto in

DIRITTO

1. L’articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che la costante giurisprudenza contabile ha individuato quale fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce sia alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, sia ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.
2. In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell’organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti o potenzialmente instaurabili presso le magistrature sia civile che amministrativa).

2.1 In relazione al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rileva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Castelluccio Inferiore, il quale è, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL, organo rappresentativo dell'Ente e, dunque, organo istituzionalmente legittimato alla sua proposizione, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale delle Sezioni regionali controllo, condiviso anche da questa Sezione, non può ritenersi di ostacolo all' ammissibilità della richiesta la mancata costituzione, nella Regione Basilicata, del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123, comma 4, della Costituzione, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, "*quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali*". Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, sarebbe destinato a svolgere, tra l'altro, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere provenienti dagli Enti locali da sottoporre alle Sezioni regionali di controllo.

In effetti gli artt. 78 e seguenti del nuovo Statuto regionale (Legge Statutaria 17 novembre 2016, n.1) hanno previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali che, allo stato attuale, non è ancora operante in quanto non è stata ancora approvata la legge regionale che disciplina le modalità di elezione, la composizione e le competenze dello stesso.

La Sezione ritiene, pertanto, soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

2.2 Con riferimento alla verifica dei profili oggettivi di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli Enti Locali.

Lo svolgimento della funzione è qualificato dallo stesso Legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera, poi, nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli Enti territoriali della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti Locali, ma che le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

A tale riguardo, va richiamata l'attenzione sul fatto che la perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., *ex multis*, la deliberazione della Sezione 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 Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la "*materia della contabilità pubblica*" non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi 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 delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti 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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla *“materia della contabilità pubblica”*.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un’ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell’Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *“non si rinvergono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”* (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa.

Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all’adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell’ente e il parere deve essere preventivo rispetto all’esecuzione da parte dell’Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva. Ne consegue che sono escluse le richieste di parere che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o nelle

quali il parere può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere* ovvero già assunte.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, l'ausilio consultivo non può costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali ovvero di controllo di questa Corte ovvero di altri organi magistratuali. A tale proposito, si richiama la recente deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo cui *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*.

2.3 Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva che essa, intesa nei propri profili sostanziali, può essere esaminata nel merito in quanto formulata in termini generali e attinente alla materia della contabilità pubblica, posto che i quesiti formulati concernono la corretta interpretazione di norme relative alla gestione della spesa per il personale, con particolare riguardo alle “progressioni verticali”, tema sul quale si sono pronunciate anche altre Sezioni regionali.

Per tali ragioni il Collegio ritiene la richiesta ammissibile sotto il profilo oggettivo.

3. In via preliminare, prima di entrare nel merito del quesito, la Sezione ribadisce che il parere sarà reso in chiave generale e astratta e avrà per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi alla fattispecie, non potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie, in quanto le decisioni conseguenti, in materia di assunzioni, attengono al merito dell'azione amministrativa e rientrano nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente, che potrà orientare la propria decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

4. Tutto ciò premesso al fine di esitare i quesiti innanzi richiamati occorre preliminarmente ricostruire il quadro normativo nell'ambito del quale si colloca l'istituto giuridico delle c.d. "progressioni verticali", reintrodotta, inizialmente, per il solo triennio 2018-2020, dall'art. 22, comma 15 del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, disposizione poi modificata dall'art. 1, comma 1 *ter*, del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (comunemente definito Decreto Milleproroghe), convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 febbraio 2020, n. 8, il quale ha esteso al triennio 2020-2022 la possibilità di attivare procedure selettive, per i passaggi di livello tra le aree, riservate al personale di ruolo.

Prima della recente modifica, l'art. 22, comma 15, del D. Lgs. n. 75/2017, contenuto all'interno delle *"Disposizioni di coordinamento e transitorie"* del c.d. Decreto Madia, stabiliva che *"Per il triennio 2018-2020, 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 20 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. 1, comma 1 *ter*, del D. L. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 8/2020 ha previsto l'allungamento del periodo temporale e l'ampliamento della possibilità di effettuare le progressioni verticali, intese come concorsi riservati esclusivamente agli interni.

In particolare, la modifica legislativa consente che le progressioni verticali possano essere svolte nel triennio 2020-2022 e non più nel triennio 2018-2020 e che le stesse possano riguardare il 30% dei posti previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria anziché il 20% come nel testo precedentemente in vigore.

La disposizione in esame regola in chiave derogatoria rispetto alla disciplina generale, di cui all'art. 52, comma 1 *bis*, del D. Lgs. n. 165/2001 (inserito dall'art. 62, comma 1, del D. Lgs. n. 150/2009, c.d. Riforma Brunetta)¹, nonché transitoria – per il triennio 2020-2022 – le cosiddette “progressioni verticali” ossia il passaggio da una categoria o area all'altra.

Innanzitutto, occorre precisare che la possibilità, riconosciuta dalla disposizione richiamata, di attivare tali progressioni verticali costituisce una facoltà per l'amministrazione e non certamente un obbligo in considerazione del fatto che, in linea con il principio generale del reclutamento nel pubblico impiego mediante concorso (art. 97, comma 4, Cost.) - ribadito più volte dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 227 del 2013, n. 90 e n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011), secondo cui il concorso pubblico costituisce la modalità ordinaria di accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con i principi costituzionali di uguaglianza (art. 3) ed i canoni di imparzialità e di buon andamento (art. 97) e che pertanto i concorsi interni sono da considerare come eccezione al principio dell'ammissione in servizio per il tramite del pubblico concorso², la quale ha anche *“ripetutamente affermato che anche il passaggio dei dipendenti delle pubbliche*

¹ L'art. 52, comma 1 *bis*, del D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce che: *“I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione 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 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore. La contrattazione collettiva assicura che nella determinazione dei criteri per l'attribuzione delle progressioni economiche sia adeguatamente valorizzato il possesso del titolo di dottore di ricerca nonché degli altri titoli di studio e di abilitazione professionale di cui all'articolo 35, comma 3-quater.”*

²È stato precisato, inoltre, che al principio del concorso pubblico *“...deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non istaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo”* (Corte Cost. 12 aprile 2012, n. 90)

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 (fra le altre, sentenze n. 320 del 1997, n. 1 del 1999, n. 194 e n. 218 del 2002)." (Corte costituzionale, sentenza n. 373 del 2002) - il D. Lgs. n. 150/2009 ha sottoposto le progressioni verticali alla regola del concorso pubblico.

La norma, inoltre, indica l'intervallo temporale di vigenza nel cui ambito l'amministrazione può attivare detta facoltà.

Qualora l'amministrazione si determini all'esercizio della facoltà di attivare le progressioni verticali, proprio in ragione del fatto che trattasi di strumento derogatorio ed eccezionale di passaggio tra aree o categorie rispetto al pubblico concorso, è necessario che ciò sia adeguatamente motivato dalla necessità o dall'opportunità di dare valore all'esperienza maturata all'interno della stessa pubblica amministrazione e, quindi, di sviluppare e valorizzare professionalità che già sussistono nell'ambito dell'Ente.

Inoltre, laddove l'amministrazione intenda procedere a progressioni verticali, occorre essere consapevoli che l'assunzione del dipendente interno al livello superiore erode il budget assunzionale di quell'esercizio finanziario. In tal senso si è già espressa la giurisprudenza di questa Corte, che, di recente, ha precisato che *"mentre la spesa annuale per il personale risulterà incrementata solo per l'importo differenziale fra la categoria di provenienza e quella di destinazione, il budget assunzionale deve ritenersi eroso per l'integrale importo della retribuzione. Milita a sostegno di tale interpretazione, da un lato, la diversa composizione (e finalità) dei parametri relativi alla spesa del personale ed ai limiti connessi al budget assunzionale, dall'altro la circostanza che la progressione verticale debba considerarsi, come sopra premesso, equipollente ad un'assunzione tout court. Di conseguenza l'importo da sottrarre al budget assunzionale deve ritenersi pari all'entità complessiva della retribuzione del dipendente progredito. In conformità con tale assunto si è già pronunciata la Sezione regionale del controllo della Campania, affermando che "il riferimento espresso nella normativa è al numero dei posti ... tal denominatore deve essere posto in relazione con i posti previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite"* (Corte dei conti Campania,

parere 17 dicembre 2018, n. 140/2018/PAR)." (SRC Abruzzo, deliberazione n. 38/2019/PAR).

Oltre all'estensione temporale al triennio 2020-2022, l'altra novità introdotta dal Decreto Milleproroghe, è rappresentata dall'elevazione del tetto dal 20% al 30% dei posti previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. È necessario, quindi, tenere in opportuna considerazione il piano triennale di fabbisogno del personale (PTFP) che costituisce lo strumento programmatico fondamentale per le politiche assunzionali, in quanto deve operare *ex ante* rispetto alle decisioni dell'Ente in materia di assunzioni.

L'art. 4 del D. Lgs. n. 75/2017, avente ad oggetto *"Modifiche ed integrazioni al Testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*, nel rispetto dei criteri direttivi contenuti nella legge delega (L. 7 agosto 2015, n. 124), tra i quali la *"definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni"* e il *"progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità"*, non solo ha modificato l'art 6 del D. Lgs. 165/2001, sostituendo i commi 2 e 3³, ma ha anche introdotto l'art. 6-ter, rubricato *"Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale"*. L'introduzione del Piano triennale dei fabbisogni del personale risponde *"all'esigenza di superare la rigidità insita nel concetto di dotazione organica attraverso uno strumento programmatico, modulabile e flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze sulla base del principio dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche"* (in questo senso, cfr. SRC Puglia, deliberazioni n. 111/2018 e 141/2018; SRC Campania, deliberazione n. 140/2018 e, da ultimo, Sezione delle

³ I commi 2 e 3 dell'art. 6 del D. Lgs. n.165/2001 stabiliscono che *"2. Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente. 3. In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente."*

Autonomie, deliberazione n. 4/2019/QMIG), superando *“l’automatismo nel mantenimento dei posti in organico nella struttura dell’ente anche nel momento della cessazione dei dipendenti”* (SRC Veneto, deliberazione n. 548/2018/PAR).

È stato, inoltre, efficacemente evidenziato che *“il combinato disposto del citato art. 6 con il successivo art. 35, comma 4, del d. lgs. 165/2001 e s.m.i. - a mente del quale tutte le “determinazioni relative all’avvio delle procedure di reclutamento sono adottate (...) sulla base del piano triennale dei fabbisogni” - attribuisce, infatti, a tale provvedimento la natura di condicio sine qua non per ogni eventuale procedura assunzionale di personale nella pubblica amministrazione, indipendentemente dalle modalità di acquisizione. Detto piano deve tenere conto delle indicazioni operative di carattere generale fornite dal D.M. 08/05/2018, con cui il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha definito, ai sensi e per gli effetti dell’art. 6 ter del d. lgs. 165/2001 e s.m.i., le “Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni”. Ne consegue che le amministrazioni pubbliche non possono procedere ad assunzioni di personale al di fuori di quelle programmate prima del 27 luglio 2018, data di efficacia del suddetto Decreto.”* (SRC Veneto, deliberazione n. 113/2019/PAR).

Le linee di indirizzo sopra citate, adottate con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell’8 maggio 2018, pubblicato in G.U. n. 173 del 27 luglio 2018, evidenziano che *“il PTFP si sviluppa, come previsto dall’art. 6 citato, in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente con la conseguenza che di anno in anno può essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale. L’eventuale modifica in corso di anno del PTFP è consentita solo a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e deve essere in ogni caso adeguatamente motivata”* (Linee guida, par. 2) ed inoltre che *“la nuova visione, introdotta dal d.lgs. 75/2017, di superamento della dotazione organica, si sostanzia, quindi, nel fatto che tale strumento, solitamente cristallizzato in un atto sottoposto ad iter complesso per l’adozione, cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il PTFP. Per le amministrazioni centrali la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal PTFP. Essa, di fatto, individua la “dotazione” di spesa potenziale massima imposta come*

vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente. Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell'ambito del PTFP, potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Tale rimodulazione individuerà quindi volta per volta 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" (Linee guida, par. 2.1.).

La possibilità di rimodulare la dotazione organica, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del D. Lgs. n. 165/2001, trova il suo fondamento nell'esigenza, da parte dell'amministrazione, di individuare la dotazione di personale effettivamente rispondente ai propri fabbisogni, individuati prima di effettuare assunzioni di personale. La norma richiamata detta le regole per la eventuale rimodulazione della dotazione organica in caso di scostamenti rispetto ai fabbisogni programmati nel piano triennale da effettuarsi sempre *"nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima"* e *"garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione"*.

Deve, peraltro, essere evidenziato che *"... le mutate esigenze del contesto normativo, organizzativo o funzionale che giustificano la modifica del piano (Linee guida, par 2, pag. 8) non possono che riferirsi a circostanze di carattere generale, collegate alle esigenze dell'amministrazione in funzione del raggiungimento dei suoi obiettivi, e non a situazioni di fatto che si dovessero verificare ex post, correlate al verificarsi di condizioni del tutto eventuali."* (SRC Marche, deliberazione n. 11/2019/PAR).

Il piano triennale dei fabbisogni di personale diventa, quindi, lo strumento programmatico, modulabile e flessibile, per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione. A tal fine, ogni Ente dovrà

procedere alla rilevazione del proprio fabbisogno di personale sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo.

In tema di progressioni verticali le Linee di Indirizzo prevedono che il piano triennale dei fabbisogni deve *“indicare, sempre nello spirito del miglior utilizzo delle risorse, eventuali progressioni tra le aree o le categorie rivolte al personale in servizio secondo quanto previsto dall’art. 22, comma 15, del d. lgs. n. 75 del 2017”*.

5. Alla luce del quadro normativo di riferimento, esteso anche alla funzione del piano triennale dei fabbisogni di personale, e degli approdi ermeneutici della giurisprudenza contabile può essere fornita risposta ai quesiti avanzati dal Comune di Castelluccio Inferiore nei termini di seguito illustrati.

In merito al primo quesito, se cioè l’Ente possa procedere a coprire n. 1 (uno) posto tra quelli sopra indicati facendo ricorso alla progressione verticale riservata a soli dipendenti interni in possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno, il Collegio ritiene che l’Ente abbia la facoltà, non l’obbligo, di attivare le procedure selettive per la progressione verticale tra le aree. Procedure selettive, alle quali possono partecipare solamente i dipendenti, appartenenti alla categoria immediatamente inferiore, che sono in possesso dei titoli per l’accesso dall’esterno alla posizione professionale di destinazione.

Le medesime procedure devono comunque avere una natura concorsuale, nel senso di prevedere *“prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti”* (art. 22, comma 15, terzo periodo).

Per quanto riguarda il tetto del 30%, lo stesso va considerato come massimo e invalicabile e, quindi, 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. Per dar corso a una progressione verticale occorre prevedere l’assunzione di almeno quattro dipendenti nella categoria. La giurisprudenza contabile, infatti, ha ritenuto che *“l’esplicito riferimento della norma al “...numero di*

posti...” 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).

Relativamente al secondo quesito, se, cioè, il limite del 30% da osservare debba intendersi riferito solo al numero di posti previsti per i concorsi di pari categoria ovvero si debba tener conto del numero assoluto dei posti previsti per qualsiasi categoria, il Collegio condivide l’orientamento giurisprudenziale richiamato dall’Ente istante - la pronuncia della Sezione regionale di controllo della Campania, n. 103/2019/PAR, e quella della Sezione regionale di controllo della Puglia, n. 71/2019/PAR - non sussistendo motivi per discostarsene. Infatti, partendo dalla lettera della norma che 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”*, detta giurisprudenza ritiene che tale percentuale *“debba riguardare il numero di posti previsti per i concorsi di PARI categoria - e non il numero di posti previsti per i concorsi di QUALSIASI categoria, come erroneamente prospettato dal Comune richiedente il parere- nonché fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno. Ed è così chiaro, proprio perché in caso contrario - ovvero aderendo all’interpretazione indicata dall’Ente- si finirebbe per attuare le progressioni verticali consentite dalla ridetta disposizione con l’obiettivo della valorizzazione delle professionalità interne, soltanto a vantaggio di talune aree o categorie ed "a spese" delle altre, con ciò pregiudicando la funzione del PTFP di garantire l’utilizzo delle risorse umane in dotazione dell’Ente secondo i criteri di ottimizzazione dell’impiego delle risorse pubbliche disponibili e di perseguimento di obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, da parte delle amministrazioni pubbliche, prescritti dall’art. 4, comma 2, del d.lgs. 75/2017, richiamato e illustrato dalla Sezione nella delibera n. 140/2018/PAR precedentemente richiamata e in parte testualmente riportata.”* (SRC Campania, deliberazione n. 103/2019/PAR, richiamata da SRC Puglia, deliberazione n. 71/2019/PAR).

Infine, per quanto riguarda il terzo quesito avanzato dal Comune, ossia se detto limite del 30% valga anche in relazione ai piani dei fabbisogni che, come nel caso che occupa, pur se adottati dopo la modifica realizzata con decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito in Legge 28 febbraio 2020, n. 8, si limitino però a confermare le previsioni già contenute nei pregressi piani ovvero se, in tale ipotesi, non essendo mutata la relativa programmazione, debba prendersi a riferimento il più restrittivo limite del 20% operante ante novella, la Sezione ritiene che l'Ente, nella costruzione del percorso procedurale per le progressioni verticali e, quindi, per il piano dei fabbisogni triennali di personale, debba tener conto di tutti i vincoli assunzionali vigenti, nel rispetto del principio "*tempus regit actum*". In particolare, deve rispettare la normativa vigente sui limiti della spesa del personale, nonché quella relativa alla capacità assunzionale.

Inoltre, come in precedenza evidenziato e come confermato dalla giurisprudenza contabile "*il PTFP configura un mezzo programmatico, flessibile e dinamico, indispensabile non solo per il reclutamento ma anche per la gestione delle risorse umane. È necessaria, quindi, una congruenza logica tra il piano citato e la dotazione organica, che non rappresenta solo un contenitore "rigido" in base al quale definire il PTFP. Come, infatti, evidenziato nelle linee di indirizzo suindicate, nella nuova visione dinamica, la dotazione organica rappresenta, altresì, un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che deve essere considerata nella predisposizione del piano*" (SRC Campania, deliberazione n. 140/2018/PAR) ed in quanto mezzo programmatico, flessibile e dinamico "*di anno in anno, può essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale. L'eventuale modifica in corso di anno del PTFP è consentita solo a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e deve essere in ogni caso adeguatamente motivata*" (Linee guida, par. 2, pag.8). Quindi il piano triennale dei fabbisogni di personale può essere sempre modificato, nel rispetto delle procedure e dei criteri previsti dalla normativa temporalmente vigente, purché vi siano le relative coperture finanziarie.

L'Amministrazione comunale potrà quindi assumere le proprie determinazioni entro il sopra delineato quadro di riferimento.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Castelluccio Inferiore con la nota in epigrafe citata;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio dell'11 giugno 2020.

Il Relatore

F.to dott. Luigi Gianfranceschi

Il Presidente

F.to dott. Michele Oricchio

Depositata in segreteria l'11 giugno 2020

Il Preposto ai servizi di supporto

F.to dott. Giovanni Cappiello