



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere (relatore)
Alessandro Forlani	Consigliere
Raffaella Miranda	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 8 maggio 2019

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. n. 2752 del 1/3/2019, con cui il Sindaco del Comune di Cardito (NA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza n. 30/2019 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio al fine di deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, consigliere Rossella Cassaneti.

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Cardito (NA) ha rivolto alla Sezione - presumibilmente ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, pur non avendolo espressamente citato nella nota de qua- una richiesta di parere relativo alle modalità delle progressioni verticali da indire ai sensi del comma 15 dell'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017. Premesso di dover procedere alla redazione del piano del fabbisogno del personale, il Comune ha manifestato l'intento, nella richiesta di parere, di *“programmare le assunzioni in relazione alle proprie esigenze di risorse umane più utili per il funzionamento della macchina amministrativa”*, ciò *“in previsione della collocazione in pensione di vari dipendenti di diverse categorie”* e *“in attuazione della vigente normativa <quota 100>”*. Più in dettaglio, il Comune ha chiesto *“di conoscere le modalità con cui calcolare il 20% delle assunzioni previste nel piano del fabbisogno, per esempio se l'Ente intende indire una progressione verticale per una figura D, la percentuale da cui dovrà scaturire il 20% è da calcolarsi in relazione alla previsione nel PTFP 2018-2020 di quattro figure D, da assumere mediante concorso pubblico ovvero può essere calcolata in relazione all'intera area, ovvero tenendo conto della previsione assunzionale di diversi profili, per esempio, B, C, D”*. L'Ente ha specificato -richiamando gli orientamenti espressi riguardo il triennio di riferimento (2018-2020) del calcolo della percentuale del 20% indicata dall'art. 22 sopra citato, dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia (delibera n. 42/2017) e Campania (delibera n. 140/2018) nonché dall'ARAN- che il dubbio *“sorge dalla considerazione che se il calcolo della percentuale fosse effettuato secondo il primo cennato criterio, l'art. 22 in parola avrebbe una applicabilità limitata soltanto ad Enti di grandi dimensioni”*, con invalicabile limite per *“gli Enti di piccola e media dimensione di utilizzare la norma in parola, in relazione alle sue effettive esigenze di risorse umane”*.

DIRITTO

A. In rito, e per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva del quesito proposto, deve in proposito pervenirsi -nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del Consiglio delle Autonomie Locali per il tramite del quale l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo- a valutazione positiva, in conformità con l'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, essendo stata la relativa richiesta formulata, nel caso di specie, dal Sindaco del Comune (organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, munito di rappresentanza legale esterna).

B. Il medesimo quesito supera positivamente anche lo scrutinio rivolto a verificarne l'ammissibilità oggettiva, in quanto rientra senz'altro in materia di contabilità pubblica, versa nell'ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria precedente/seguito i distinti interventi di settore -riguardando in particolare la gestione della spesa

per il personale- e non richiede la valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o “in itinere”.

Al fine di esitare il ridetto quesito, va in primo luogo riportata la disposizione -richiamata dall'Ente nella richiesta di parere- contenuta nel d.lgs. 25/5/2017, n. 75 (dedicato a modifiche ed integrazioni al d.lgs. 165/2001, "in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche": cd. riforma Madia) all'art. 22 ("Disposizioni di coordinamento e transitorie in vigore dal 1 gennaio 2018"), comma 15: *"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"*.

Quindi, la riportata disposizione introduce e disciplina una nuova tipologia di progressione verticale del tutto particolare, utilizzabile per un periodo ben definito (il triennio 2018-2020), prescrivendo modalità di avanzamento di carriera oggettivamente deroganti rispetto alle previsioni dell'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165/2001, il quale statuisce, per le progressioni verticali, quale unica “strada”, un concorso pubblico, con riserva non superiore al 50% dei posti; dal che deriva la convivenza delle due discipline in tema di progressioni verticali, pur se soltanto per il triennio 2018-2020.

In sintesi, la particolare procedura prevista dal d.lgs. n. 75/2017 si caratterizza per:

1. la rispondenza ad una facoltà, non certo ad un obbligo, delle amministrazioni di attivare tali particolari progressioni verticali;
2. la circoscrizione al solo triennio 2018-2020, periodo temporale nell'ambito del quale -deve più probabilmente ritenersi- la singola procedura deve essere attivata, non essendo necessario che venga anche conclusa;

3. L'adempimento dell'onere motivazionale, nel senso che l'attivazione delle progressioni verticali, in quanto strumento derogatorio ed eccezionale di passaggio tra aree o categorie rispetto al pubblico concorso, dovrà risultare adeguatamente motivata dalla necessità o dall'opportunità di dare valore, sviluppare e perfezionare professionalità, che già sussistono nell'ambito dell'assetto dotazionale dell'ente;

4. la consumazione degli spazi assunzionali derivante dalle progressioni verticali in parola, con la conseguenza che, laddove si eserciti la facoltà consentita dalla norma, occorre essere consapevoli che l'assunzione del dipendente interno erode il budget assunzionale di quel particolare anno.

Con DPCM - Dipartimento della Funzione Pubblica del 8/5/2018 (pubbl. in G.U. n.173 del 27/7/2018) sono state poi emanate le "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche", in cui si legge -riguardo lo specifico argomento qui trattato- che *"Il PTFP 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'articolo 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017"*.

Il DPCM appena citato, dunque, non offre indicazioni specifiche riguardo il parametro da utilizzare ai fini del calcolo del limite del 20% entro cui va contenuto il numero di posti da coprire mediante le progressioni verticali cui si riferisce la disposizione qui in rilievo, bensì ricorda la funzione affidata ex lege al piano triennale del fabbisogno di personale, come già colto nella deliberazione n. 140/2018/PAR di questa Sezione, espressa in esito a quesito riferito all'applicazione della medesima disposizione, ma finalizzato a ricevere indicazioni interpretative sul se il numero dei posti da ripartire fra procedure da verticalizzazioni e accessi esterni dovesse essere inteso inteso *per capita* o per valore finanziario. In tale deliberazione si è, infatti, già osservato in proposito quanto di seguito si riporta.

"È necessario [...] tenere in opportuna considerazione il piano dei fabbisogni che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. 75/2017, rappresenta lo strumento per individuare le esigenze di personale <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> (in questi termini cfr. Corte dei conti, sez. contr. Puglia, deliberazione n. 111/2018).

Nella delineata prospettiva 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.

[...] In conclusione, nel rispetto del PTFP il Comune potrà, per il triennio 2018-2020, attivare procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, rispettando il limite numerico del 20%, rimodulando qualitativamente e quantitativamente la propria consistenza di personale, mediante nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria ed in base ai fabbisogni programmati".

Il Collegio ha reputato opportuno ribadire le considerazioni già svolte in punto di descrizione della funzione del PTFP, in quanto essenziali, unitamente ad una interpretazione letterale della disposizione sulla cui concreta applicazione il Comune di Cardito richiede lumi, proprio al fine di esitare il quesito qui proposto.

Invero, l'art. 22, comma 15, d.lgs. n. 75/2017 è chiaro laddove prevede che "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", cioè prescrive che tale percentuale del 20% 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.

Né si rivela idonea ad indebolire l'interpretazione normativa cui il Collegio accede, l'osservazione del Comune di Cardito secondo cui essa sarebbe tale da consentire l'applicazione delle progressioni verticali ex art. 22, comma 15, d.lgs. n. 75/2017 soltanto per gli "Enti di grandi dimensioni", ponendo un invalicabile limite per "gli Enti di piccola e media dimensione di utilizzare la norma in parola, in relazione alle sue effettive esigenze di risorse umane"; la medesima osservazione, infatti, prescinde dal considerare che 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” (e dell’astrattezza), come sostenuto dal predetto Comune, 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 giustificatezza e ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost.

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione Regionale di Controllo per la Campania

Rende il richiesto parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all’Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 8 maggio 2019.

Il Cons. Estensore

Rossella Cassaneti

Il Presidente

Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 8/5/2019

Il Direttore della Segreteria (Dott. Mauro Grimaldi)