



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Pierpaolo Grasso	Consigliere
Rossana Rummo	Consigliere
Michela Muti	Primo referendario
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Ferdinando di Puglia (BAT) con nota prot. 14620 del 26.6.2019, assunta al protocollo della Sezione n. 3102 del 27.6.2019;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio dell'8.7.2019, convocata con ordinanza n. 46/2019.

Premesso in

FATTO

Con la citata nota il Sindaco del Comune di San Ferdinando di Puglia ha formulato una richiesta di parere – verosimilmente ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131, non espressamente richiamato – in materia di progressione verticale del personale dipendente. In particolare, premesso che il Comune:

- ha necessità, in vista dell'aggiornamento del piano del fabbisogno del personale, di definire i possibili percorsi di valorizzazione del personale interno nell'ottica di un impiego ottimale delle risorse pubbliche;

- intende avvalersi della possibilità in tema di progressioni verticali prevista dall'art. 22, comma 15 del d.lgs. n. 75/2017;

è stato chiesto di conoscere, in relazione all'utilizzo di tale possibilità, le modalità con cui calcolare il 20% delle assunzioni da coprire con le progressioni.

Più in dettaglio, è stato chiesto di sapere se, a fronte dell'indizione di una progressione verticale per la figura D, la predetta percentuale del 20% debba essere calcolata in relazione alla previsione assunzionale di 5 figure D ovvero sul totale di tutte le categorie messe a concorso nel periodo di vigenza della norma; la prima ipotesi è stata giudicata dal Comune non praticabile, non consentendo di «*avvalersi della norma di favore di cui all'art. 22, comma 15 del D.lgs. n. 75/2017 tenuto conto della capacità assunzionale consentita dalla vigente normativa*».

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente la Sezione è chiamata a scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

L'art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*». In linea con le conclusioni da tempo raggiunte dalla Sezione delle Autonomie (cfr. «*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*» deliberati nell'adunanza del 27.4.2004, poi integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006, n. 13/AUT/2007 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) e dalle Sezioni Riunite (delibera n. 54/CONTR/2010), deve concludersi per:

- l'ammissibilità soggettiva, provenendo il quesito da uno dei soggetti istituzionali (Comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo stato lo stesso formulato dal

Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente (art. 50, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL);

- l'ammissibilità oggettiva, in quanto il quesito: *i)* presuppone l'interpretazione di disposizioni rilevanti sotto il profilo contabile, tali certamente essendo quelle relative alla gestione della spesa per il personale; *ii)* è suscettibile di essere ricondotto su un piano di generalità e astrattezza; *iii)* non interferisce, per quanto consta, con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature.

2. Il d.lgs. 25.5.2017, n. 75, recante modifiche e integrazioni al d.lgs. 30.3.2001, n. 165 (c.d. T.U. del pubblico impiego), ha attuato le deleghe poste dagli artt. 16 e 17 della l. 7.8.2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Il decreto si compone di 9 capi, dedicati rispettivamente alla disciplina delle fonti (capo I, artt. 1-3), ai fabbisogni (capo II, artt. 4-5), al reclutamento e alle incompatibilità (capo III, artt. 6-8), al lavoro flessibile (capo IV, art. 9), al sostegno alla disabilità (capo V, art. 10), alla contrattazione (capo VI, art. 11), alla responsabilità disciplinare (capo VII, artt. 12-17), alle visite fiscali (capo VIII, art. 18), alle disposizioni transitorie e finali (capo IX, artt. 19-25).

All'interno di queste ultime si colloca l'art. 22 (rubricato «*Disposizioni di coordinamento e transitorie*»), il cui comma 15 così dispone: «*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».

2.1 La disposizione richiamata regola, in chiave derogatoria rispetto alla disciplina generale (cfr. *infra*) ancorché in via transitoria (*«Per il triennio 2018-2020...»*), un'ipotesi particolare di cc.dd. progressioni verticali, consistenti nel passaggio da una categoria o area all'altra e distinte da quelle cc.dd. orizzontali, integrate da passaggi meramente economici nell'ambito della stessa categoria.

2.2 In linea con l'art. 97, attuale comma 4, Cost. (*«Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge»*) e recependo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (secondo cui *«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 (fra le altre, sentenze n. 320 del 1997, n. 1 del 1999, n. 194 e n. 218 del 2002)»*: sentenza 23.7.2002, n. 373) – il d.lgs. 27.10.2009, n. 150 (recante *«Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni»*) ha sottoposto le progressioni verticali – fino ad allora riservate agli interni e disciplinate dalla contrattazione collettiva nazionale alla stregua di atti privatistici di gestione del rapporto di lavoro – alla regola del concorso pubblico.

In particolare, la disciplina generale delle progressioni verticali (e orizzontali) è attualmente contenuta nell'art. 52, comma 1-bis (inserito dall'art. 62, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009), del d.lgs. n. 165/2001, che così recita: *«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».

Inoltre, l'art. 24 del d.lgs. n. 150/2009 (rubricato «*Progressioni verticali*») dispone che: «*Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni*» (comma 1); «*L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni*» (comma 2).

2.3 Dal raffronto fra le previsioni richiamate emerge che, mentre la disciplina generale delle progressioni verticali impone il rispetto della regola costituzionale del concorso pubblico con la possibile previsione, a favore del personale interno, di una riserva di posti non superiore al 50% di quelli a concorso, la disposizione introdotta dal d.lgs. n. 75/2017 facoltizza, per il triennio considerato, procedure selettive interamente riservate ai dipendenti, con il corrispondente obbligo per la P.A. interessata di ridurre la percentuale di riserva dei posti destinati alle progressioni interne ordinarie ex art. 52 del d.lgs. n. 165/2001.

Le previsioni ex art. 22, comma 15 del d.lgs. n. 75/2017 integrano, dunque, uno di quei «*casi stabiliti dalla legge*» di deroga alla regola costituzionale dell'accesso all'impiego nella P.A. mediante concorso. Stante tale carattere derogatorio, il ricorso alla possibilità in esame deve ritenersi soggetto a un rafforzato onere motivazionale da parte dell'amministrazione, teso a dimostrare un'esigenza di «*valorizzare le professionalità interne*» insuscettibile di trovare soddisfazione attraverso lo strumento ordinario del concorso pubblico ad accesso esterno.

2.4 In tema di progressioni verticali le «*Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni*

*pubbliche» (approvate con decreto della Presidenza del Consiglio – Dipartimento della funzione pubblica dell'8.5.2018 ai sensi dell'art. 6-ter del d.lgs. n. 165/2001) prevedono (§ 4) 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'articolo 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017*»: formulazione che non offre indicazioni particolari ai fini del calcolo del citato limite del 20% entro cui va contenuto il numero di posti da coprire mediante le progressioni verticali in esame, richiamando piuttosto le finalità sottese all'elaborazione del piano.*

3. Di recente la Sezione regionale di controllo per la Campania (delibera n. 103/2019/PAR) ha avuto modo di affrontare un quesito analogo a quello odierno, con argomentazioni che il Collegio condivide e che di seguito si riportano: *«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... Né si rivela idonea ad indebolire l'interpretazione normativa cui il Collegio accede, l'osservazione del Comune... 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.».

Conclusivamente, non assume alcun rilievo la circostanza – prospettata dal Comune istante – che l'operatività della disposizione in esame, letta secondo i canoni ineludibili dell'interpretazione letterale (art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile), possa essere in concreto inibita dalle ridotte dimensioni delle amministrazioni interessate e dalle connesse limitate capacità assunzionali consentite dalla legislazione vigente; ciò in quanto la disciplina di che trattasi ha introdotto una mera facoltà, esercitabile nei limiti di altre pertinenti disposizioni, tra cui quelle in tema di capacità assunzionali («nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali»).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio dell'8.7.2019.

Il magistrato relatore

Il Presidente

F.to Giovanni Natali

F.to Maurizio Stanco

Depositata in segreteria il giorno 8 luglio 2019

Il Direttore della segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato