



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere (relatore)
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 10 settembre 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2, 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 decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

VISTO il decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150;

VISTO il decreto legislativo del 25 maggio 2017, n. 75;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed 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, 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;

VISTA la deliberazione del 7 febbraio 2020, n. 14/2020/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il *“Programma di controllo per l’anno 2020”*;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 15 maggio 2019, n. 6 e successive modificazioni;

VISTA la nota del 15 luglio 2020 (ns. prot. n. 3643), con la quale il Consiglio delle Autonomie Locali ha inviato alla Sezione una richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Castelvecchio Calvisio (AQ);

VISTA l’ordinanza del 7 settembre 2020, n. 35/2020, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Francesca Paola ANELLI;

FATTO

Con nota del 15 luglio 2020 (ns. prot. n. 3643), il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), ha trasmesso a questa Sezione la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Castelvecchio Calvisio (AQ), ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Nello specifico si chiede: *“se i limiti della “garanzia dell’adeguato accesso dall’esterno” e del “cinquanta per cento dei posti disponibili” di cui parla il comma 2 dell’art. 20 vadano riferiti alla facoltà assunzionale complessivamente individuata nella programmazione, come sembra desumersi dalla nota n. 4 della Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3/2017 che espressamente dispone: “La previsione, volta a garantire l’adeguato accesso dall’esterno, è da intendere riferita non ai posti della dotazione organica, che è comunque suscettibile di rimodulazione, ma alle risorse finanziarie disponibili nell’ambito delle facoltà di assunzione, che possono quindi essere destinate al reclutamento speciale nella misura massima del 50 per cento”. Oppure se l’amministrazione che effettua le assunzioni, per poter applicare la riserva dell’art. 20, comma 2, deve necessariamente procedere all’assunzione di almeno due dipendenti della medesima categoria (es. di categoria D) applicando la riserva ad uno dei posti banditi”*.

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA’

1. Secondo consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile, in tema di pareri da esprimere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge, 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.

1.1. Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati *ex lege*, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. In particolare, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le regioni, anche i comuni, le province e le città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

Nel caso di specie, la richiesta è da ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e formulata dal Sindaco, nella sua qualità di legale rappresentante del Comune di Castelvevchio Calvisio (AQ), considerato che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del Tuel), (cfr. Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007), (cfr. deliberazione Sez. reg. controllo per il Veneto n. 73/2019/PAR).

1.2 Per quanto attiene al profilo oggettivo, giova ricordare preliminarmente come il limite della funzione consultiva faccia escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, e vieta che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. È stata, altresì, specificata da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere. Questo aspetto preliminare determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame dal punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Al contempo la richiesta di parere deve avere ad oggetto questioni interpretative riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica". Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede 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, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica, incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Alla luce dei consolidati principi ora richiamati, con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, questa Sezione rileva che essa, intesa nei propri profili sostanziali, può essere esaminata in relazione alla materia della contabilità pubblica, posto che i quesiti formulati concernono la corretta interpretazione di norme relative alla gestione della spesa per il personale. Per tali ragioni questo Collegio ritiene la richiesta ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto attinente agli aspetti del contenimento della spesa degli enti locali con carattere di sufficiente generalità ed astrattezza.

In via preliminare, prima di entrare nel merito del quesito, questa 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 e di individuazione degli aventi diritto attengono al merito dell'azione amministrativa e rientrano nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente.

NEL MERITO

Occorre innanzitutto riassumere le principali disposizioni normative cui il quesito fa riferimento. L'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 dispone che *"1. 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))"*. L'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 prevede che *"ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 62 del presente decreto, 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"*.

L'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 75/2017 del 25 maggio 2017 dispone che: *"1. Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-*

2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

2. Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso”.

Dalle disposizioni sopra richiamate si evince che lo strumento programmatico fondamentale per le politiche assunzionali, in quanto deve operare *ex ante* rispetto alle decisioni dell'Ente in materia di assunzioni, è rappresentato dal piano triennale di fabbisogno del personale (PTFP).

Il piano dei fabbisogni, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del d.lgs. n. 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.

A tal fine 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 dalla Sezione delle autonomie, 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. Nello specifico: “il concetto di dotazione organica viene superato da quello di “dotazione” di spesa potenziale, che rappresenta esclusivamente un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile e non valicabile, imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti. (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 111/2018/PAR e n. 141/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto deliberazione n. 548/2018/PAR). Pertanto, le amministrazioni, all'interno del limite finanziario massimo (spesa potenziale massima),

“ottimizzando l'impiego delle risorse pubbliche, perseguendo obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini mediante l'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale (in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le apposite linee di indirizzo) possono procedere all'eventuale rimodulazione della dotazione organica in base ai fabbisogni programmati “garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione”. Ne consegue, quindi, che la messa a regime del nuovo sistema basato sull'effettivo fabbisogno di personale permetterà di superare la regolazione delle consistenze attraverso il rigido governo del turn over atteso anche che viene prevista espressamente la disciplina per la garanzia degli equilibri di finanza pubblica e dei vincoli finanziari (articoli 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 e del cap. 2, par. 2.2 delle richiamate Linee guida)” (deliberazione n. 4/SEZAUT/2019/QMIG).

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 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). Con specifico riguardo alle procedure di assunzione per *“chiamata diretta”* di cui al d.lgs. n. 75/2017, può farsi riferimento anche alla deliberazione SRC Sicilia n. 74/2019/PAR.

Ebbene, la richiesta del Comune di Castelvecchio Calvisio (AQ), è relativa, come detto, a conoscere se: *“un ente che intende procedere ad assunzione di due dipendenti di diversa categoria può autonomamente stabilire che uno dei due posti sia coperto mediante concorso riservato, quindi concorso ad un solo posto riservato ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. 75/2017, oppure se per poter applicare la predetta riserva è necessario dover bandire un concorso ad almeno due posti della medesima categoria, di cui uno riservato ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. 75/2017”*.

In relazione al quesito posto dall'Amministrazione questo Collegio richiama la deliberazione n. 28/2019/PAR del 1° febbraio 2019 della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

In riferimento all'articolo 20, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, la Sezione ha ritenuto che: *“La “ratio” della garanzia della riserva dei posti all'esterno, ..., non riguarda la singola procedura selettiva, nell'ambito della quale sia prevista una riserva di posti a favore dei precari da stabilizzare, bensì risulta assicurata dal generale obbligo per gli enti di bandire procedure concorsuali aperte a tutti per la copertura del fabbisogno, nell'ambito degli spazi finanziari disponibili (ovvero nel rispetto di tutte le disposizioni vincolistiche sul turnover), destinando risorse non superiori al cinquanta per cento di detto plafond all'espletamento di procedure concorsuali ad hoc tra il personale precario da stabilizzare, al fine di selezionare le unità previste nel piano del fabbisogno del personale. In altri termini, il reclutamento del personale attraverso procedure concorsuali per la stabilizzazione dei precari non può in ogni caso assorbire risorse finanziarie superiori al cinquanta per*

cento (possono essere anche inferiori) di quello da reclutare attraverso ordinarie procedure concorsuali aperte all'esterno".

La Sezione nel richiamare le disposizioni della circolare n. 3 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione (§ 3.2.1. nota 4), precisa che "nell'ambito della individuazione degli spazi assunzionali il concetto di "posti disponibili" non deve essere inteso in relazione alla dotazione organica dell'ente, che è rimodulabile, ma quale "spazio finanziario disponibile", ovvero riferito alle risorse finanziarie complessivamente utilizzabili dall'ente per le assunzioni di personale, sul cui coacervo calcolare la quota (che non può in ogni caso superare il cinquanta per cento del totale) da destinare alle stabilizzazioni del personale precario. Detta interpretazione fornita dalla citata circolare consente agli enti, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di utilizzare al meglio le risorse finanziarie per la copertura degli oneri per il personale, i cui costi a carico degli enti variano in relazione alla qualifica ed alla natura del contratto di lavoro (a tempo pieno o parziale): il riferimento ai "posti" da coprire, infatti, risulta troppo stringente e di difficile applicazione in concreto, mentre il concetto di "risorse finanziarie" disponibili, pur rispettando i vincoli di bilancio per la spesa del personale, consente una effettiva autonomia nell'organizzazione delle risorse umane".

Questo Collegio, pertanto, non ha ragione di discostarsi dalle esaustive e condivisibili considerazioni formulate nella deliberazione n. 28/2019/PAR della Sezione di controllo per la Regione Sicilia.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Castelvecchio Calvisio (AQ).

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Castelvecchio Calvisio (AQ), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 10 settembre 2020.

Il Magistrato relatore
Francesca Paola ANELLI
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA