



Deliberazione n. 11/2022/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE

D'AOSTE

COLLEGIO N. 1

composto dai magistrati:

Franco Massi presidente

Sara Bordet consigliere

Fabrizio Gentile consigliere

Davide Floridia referendario relatore

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 maggio 2022;

visto il decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 (*"Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste"*),

concernente l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

visto il *"Protocollo sulle attività di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali"*, sottoscritto il 6 aprile 2012 e, in particolare, l'art. 4 (*"Attività consultiva"*);

viste le note 15 maggio 2017, n. 167, e 31 luglio 2019, n. 822, con le quali il Presidente della Sezione ha fissato i criteri generali per la

formulazione delle richieste di parere e per il relativo procedimento;

vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con nota del 3 maggio 2022, prot. in ingresso n. 350 del 4 maggio 2022;

vista l'ordinanza 17 maggio 2022, n. 14, con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato la predisposizione del suddetto parere al referendario Davide Floridaia;

vista l'ordinanza 25 maggio 2022, n. 15, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza, in collegamento da remoto (videoconferenza), per deliberare in ordine al richiesto parere;

udito il relatore, referendario Davide Floridaia.

#### **F A T T O**

Il Presidente e legale rappresentante *pro tempore* della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha presentato alla Sezione una richiesta di parere in merito alla legittimità di progressioni verticali di carriera/inquadramenti in qualifiche superiori, in società controllate dalla Regione, senza la previsione di una quota riservata all'accesso dall'esterno.

Lo specifico oggetto della richiesta concerne la modalità di corretta applicazione dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - c.d. Testo Unico sul Pubblico Impiego, d'ora in poi: TUPI), come sostituito dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche

amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

In diritto, l'Ente illustra la disciplina rilevante per la soluzione della questione, costituita dall'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - d'ora in poi: TUSP) e dagli articoli 35, comma 3, e 52, comma 1-bis, del TUPI, giungendo a ritenere che le società sottoposte a controllo pubblico non siano tenute ad indire concorsi pubblici, in senso stretto, nell'assunzione di personale, ma siano, comunque, tenute a disciplinare con proprio regolamento modalità procedurali di selezione che garantiscano il rispetto dei principi richiamati dall'art. 19 TUSP e dall'articolo 35, comma 3, TUPI.

La soluzione prospettata dall'ente - *"ribadita l'interpretazione della Regione circa la legittimità di inquadramenti superiori (e di assunzione dall'esterno) tramite procedure selettive rispettose di quanto previsto dall'articolo 19 del TUSP"* - illustra sinteticamente il contenuto di alcune disposizioni in materia di reclutamento del personale e di progressioni verticali, che intende impartire mediante linee guida alle società sottoposte a controllo pubblico regionale.

Nell'ambito delle linee guida, l'Amministrazione intenderebbe prevedere *"la possibilità che le procedure comparative per la progressione tra aree del personale già dipendente delle società controllate debba essere ab origine disciplinata dal regolamento di cui all'articolo 19, comma 2, del TUSP adottato dalle società a controllo pubblico nonché impartire l'indicazione per*

*cui se la mancanza di una previsione legislativa esplicita che vincoli a una quota di reclutamento di personale dall'esterno, consenta non solo di escludere l'applicabilità di quanto previsto dall'articolo 52, comma 1bis, TUPI, ma anche di ritenere che il principio di pubblicità richiamato dall'articolo 19, comma 2, TUSP non vincoli le società controllate dalla Regione ad indire procedure di selezione che, necessariamente, riservino una quota di accesso all'esterno".*

## **DIRITTO**

Preliminarmente all'esame del merito della richiesta di parere, occorre verificare se la stessa 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 del quesito alla materia della contabilità pubblica e la rispondenza dello stesso a problematiche generali e astratte, e non già a casi specifici, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

Relativamente al profilo soggettivo, la richiesta di parere è stata presentata dal Presidente della Regione, quale organo politico di vertice e rappresentante legale dell'ente, espressamente previsto dall'art. 7, comma 8 ,della L. 131/2003 e dall'art. 4, comma secondo, del Protocollo richiamato in epigrafe quale soggetto legittimato a presentare richieste di parere alla Sezione.

Dal punto di vista soggettivo, la richiesta di parere risulta, pertanto, senz'altro ammissibile.

Quanto al profilo oggettivo, occorre considerare che il decreto

istitutivo della Sezione attribuisce a questa il compito di pronunciare, nei confronti delle amministrazioni interessate, *“motivati avvisi nelle materie di contabilità pubblica”* (art. 1, comma 5, d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179).

Allo scopo di individuare i limiti di tale funzione consultiva, è opportuno richiamare le linee fondamentali della nozione di *“contabilità pubblica”*, come tracciate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54.

A questo proposito, occorre rammentare come lo stesso decreto istitutivo della Sezione, all'art. 4, comma secondo, ultimo periodo, preveda che alla Sezione regionale di controllo della Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste non si applichi la norma di cui all'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo cui tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni Riunite, ossia alla nomofilachia delle Sezioni Riunite.

Il Collegio, pur pienamente consapevole della predetta norma di rango primario, che sottrae la Sezione alla nomofilachia delle Sezioni Riunite, ritiene tuttavia di adeguarsi alle opzioni ermeneutiche individuate dalla menzionata deliberazione n. 54/2010, in quanto pienamente condivisibili e convincenti.

La pronuncia in questione si occupa specificamente dell'attinenza alla contabilità pubblica della materia concernente le tipologie di procedure concorsuali, relative alle progressioni di carriera, ossia le

c.d. "progressioni verticali", che riguardano l'incremento del trattamento economico nel pubblico impiego attraverso la promozione ad una qualifica superiore. Sebbene la pronuncia consideri la fattispecie delle procedure concorsuali utilizzabili nel periodo transitorio di cui all'art. 31, comma 4, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, essa afferma principi generali in merito all'ammissibilità delle richieste di parere sotto il profilo oggettivo, applicabili anche alla fattispecie sottoposta all'esame della Sezione.

Secondo le Sezioni Riunite *"il concetto di contabilità pubblica - di cui l'istituto del bilancio rappresenta l'aspetto principale - consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*. Tale concetto non ricomprende *"qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente una spesa"* bensì materie che, sebbene estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, siano interessate da disposizioni legislative che recano *"limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa e idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio."*

In un'accezione dinamica della nozione "contabilità pubblica", incentrata sull'aspetto degli equilibri di bilancio, ulteriori materie, quale quella concernente il personale, in cui rientra la tematica delle progressioni verticali, possono ritenersi dunque ad essa riconducibili, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, limitatamente alle questioni interpretative inerenti a tali disposizioni

legislative. Diversamente, un'interpretazione oltre il limite posto dal legislatore comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva a tutti i settori dell'azione amministrativa, con *"l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"*.

In tal senso anche la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo cui *"Le Sezioni Riunite chiariscono che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa».* Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, co. 8, della L. n. 131/2003.[..] Ebbene, pur riconoscendo che le progressioni verticali hanno, nel tempo, attirato l'attenzione del legislatore statale a tutela degli equilibri di bilancio e di specifici obiettivi di contenimento della spesa, le Sezioni Riunite hanno escluso ogni attinenza con la materia di contabilità pubblica in quanto lo specifico quesito non richiedeva alcuna risposta sull'interpretazione di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica".

Allo stesso scopo giova, inoltre, rammentare quanto ritenuto da questa Sezione - in considerazione della peculiare disciplina del citato d.lgs. n. 179/2010 - in ordine alla riferibilità della nozione di "contabilità pubblica" ai temi e agli argomenti che ordinariamente costituiscono (o possono costituire) oggetto di controllo da parte della Sezione (v., ex

*multis*, deliberazione 18 settembre 2013, n. 17).

Occorre, ancora, considerare quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 17 febbraio 2006, n. 5 (e più di recente ribadito nella deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3): *“le richieste di parere non possono concernere l’adozione di specifici atti di gestione, né inerire ad attività già espletate, ma devono avere ad oggetto questioni di carattere generale, non potendo in alcun caso l’attività consultiva della Corte concretarsi in una compartecipazione all’amministrazione attiva o in una sua approvazione”*.

Infine, sempre in relazione al profilo oggettivo, corre l’obbligo di richiamare la nota di questa Sezione 15 maggio 2017, prot. n.167, in materia di richiesta di motivato avviso, con la quale, in adesione alle linee fondamentali tracciate in argomento e sopra richiamate, è stata espressamente evidenziata l’esigenza che ogni richiesta di parere contenga l’attestazione della *“(…) assenza:*

- *di provvedimenti già adottati dall’Amministrazione, non essendo consentita la verifica ex post della loro regolarità o legittimità, né l’ingerenza del giudice contabile nell’attività di amministrazione attiva;*
- *di dirette o potenziali commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitare dalla Corte dei conti;*
- *d’interferenze con procedimenti giurisdizionali civili, amministrativi o penali;*
- *di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico”*.

Con riferimento a quest’ultimo profilo, il Collegio evidenzia come la richiesta in esame sia sprovvista di tale attestazione e invita pertanto i

soggetti legittimati ad osservarne in futuro l'adempimento.

In termini di ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve in sostanza fornire soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ma individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Emilia-Romagna n. 5/2019, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Nel caso in esame, la richiesta di parere riguarda l'interpretazione delle disposizioni legislative sulla legittimità di progressioni verticali di carriera/inquadramenti in qualifiche superiori, in società controllate dalla Regione, senza la previsione di una quota riservata all'accesso dall'esterno.

Sulla scorta di quanto statuito dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 17/2020 sopra richiamata, le disposizioni legislative in questione (art. 19 TUSP e artt. 35, comma 3, e 52, comma 1-bis, TUIPI), stabilendo prescrizioni e principi in ordine alla gestione e al reclutamento del personale e alla disciplina delle mansioni, non costituiscono *“norme che pongono limiti e divieti preordinati alla tutela degli equilibri di bilancio ovvero in grado di ripercuotersi direttamente sulla «sana gestione finanziaria» dell'ente, in applicazione del principio nomofilattico di cui [...] Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10, quanto piuttosto di norme la cui principale finalità sembra essere quella di garantire l'imparzialità delle amministrazioni pubbliche nelle decisioni relative alle modalità di reclutamento del proprio personale”*.

La questione della disciplina delle procedure di reclutamento e di

progressione verticale nelle società sottoposte a controllo pubblico, con riguardo alle disposizioni legislative oggetto della richiesta di parere, non può pertanto essere ricompresa nella nozione di contabilità pubblica, come definita dalla giurisprudenza sopra illustrata.

La richiesta di parere difetta inoltre di un sufficiente grado di generalità ed astrattezza, laddove, nella *soluzione prospettata dall'Ente*, l'Amministrazione regionale delinea il contenuto di alcune disposizioni che intende impartire mediante linee guida in materia di procedure di reclutamento e di progressioni verticali attuate da società sottoposte a controllo pubblico. Essa sottopone invero all'esame della Sezione regionale di controllo *"la risoluzione di un fatto gestionale specifico rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione"*, con il rischio concreto che il parere si inserisca indebitamente *"nei processi decisionali e nelle scelte discrezionali dell'ente locale attinenti alla cura concreta dell'interesse pubblico sotteso alla selezione dei dipendenti pubblici"* (Sezione delle Autonomie, n. 17/2020).

Alla luce delle osservazioni e della giurisprudenza contabile sopra esposte, la richiesta di parere si configura inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto esorbita dai limiti e dall'ambito della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, per carenza dei requisiti - attinenza della questione alla materia della contabilità pubblica e generalità e astrattezza della fattispecie - che consentono l'esercizio della funzione consultiva da parte del giudice contabile.

Pertanto, la richiesta di parere deve ritenersi inammissibile e ciò preclude l'esame nel merito della relativa questione.

**P.Q.M.**

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dichiara inammissibile, nei termini precisati in motivazione, la richiesta di parere presentata dal Presidente della Regione.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Così deliberato, in collegamento tramite videoconferenza, nella Camera di consiglio del giorno 25 maggio 2022.

Il relatore

(Davide Florida)

Il Presidente

(Franco Massi)

Depositata in segreteria il 25 maggio 2022

Il funzionario

(Debora Marina Marra)