

LE ASSUNZIONI DI PERSONALE: LE INDICAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI DI Arturo Bianco

Le capacità assunzionali, anche alla luce delle disposizioni dettate dal DL n. 34/2019 per il futuro, devono essere considerate in modo unitario, senza operare alcuna distinzione tra dirigenti e personale del comparto. Le graduatorie del proprio o di un altro ente non sono utilizzabili per posti di nuova istituzione o che risultano dalla trasformazione di posti esistenti, vincolo che si applica anche dopo che la nozione di dotazione organica è stata per molti versi modificata dalla programmazione del fabbisogno. Sono queste le più recenti indicazioni delle sezioni della Corte dei Conti sulle assunzioni di personale.

LE CAPACITA' ASSUNZIONALI DEI DIRIGENTI

Gli enti non devono operare alcuna distinzione nelle capacità assunzionali tra personale e dirigenti, le norme che lo prevedevano per il triennio 2016/2018 si devono considerare superate. Possono essere così sintetizzate le indicazioni che derivano dalla deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 17/2019.

La deliberazione afferma il seguente principio di diritto: "I valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 per il personale dirigenziale e non dirigenziale riferiti alle cessazioni dell'anno precedente, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, possono essere cumulati fra loro al fine di determinare un unico budget complessivo utilizzabile indistintamente per assunzioni riferite ad entrambe le tipologie di personale, dirigenziale e non, in linea con la programmazione dei fabbisogni di personale, ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001, e nel rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla legislazione vigente. Tale principio vale anche ai fini dell'utilizzo dei cd. resti assunzionali, per i quali si fa presente che, alla luce delle recenti novità legislative di cui all' art. 14-bis, comma 1, lett. a) del d.l. n. 4/2019, il riferimento al quinquennio precedente è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni".

In premessa viene ricordato che, sulla base delle previsioni dettate dalla legge di conversione del DL n. 4/2019, "dal 2019 la base di riferimento per i cd. resti assunzionali non sarà più il triennio, ma il quinquennio precedente".

Occorre evidenziare che "l'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 reca la disciplina normativa delle facoltà assunzionali, ancorandola ad una percentuale di spesa parametrata a quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (cd. turn over), senza prevedere alcuna distinzione di budget tra le tipologie di personale", quindi senza distinzione tra dirigenza e personale del comparto. "Non sembra ragionevole, dunque, prevedere vincoli ulteriori, quali la creazione di budget differenziati per personale dirigente e non dirigente, atteso che, quando il Legislatore ha inteso porre limiti e vincoli agli enti lo ha fatto esplicitamente. La stessa previsione di cui all'art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015, difatti, che poneva vincoli espressi alle assunzioni di personale di qualifica non dirigenziale, va contestualizzata e circoscritta al solo triennio 2016-2018 e, dunque, può considerarsi, ai fini che ci occupano, come norma transitoria, ormai superata". Si deve inoltre aggiungere che, con il DL n. 113/2018, "il legislatore ha espressamente previsto una disciplina ad hoc per il personale di polizia municipale, rispetto a cui ove i comuni vogliano avvalersi del regime derogatorio transitorio introdotto dall'art. 35 bis, lo stesso determina la creazione di un differenziato regime di reclutamento con contratto a tempo indeterminato per il personale della polizia locale relativamente all'anno 2019, con l'individuazione di un particolare budget assunzionale parallelo a quello ordinario.. (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 73/2019). Tale espressa volontà legislativa non si rinviene, invece, nella disciplina di cui all'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014".

Sulla base delle previsioni dettate dal DL n. 34/2019, articolo 33, "oltre al superamento

della logica del cd. turn over, ciò che rileva è il focus che il Legislatore pone – in merito alla futura disciplina delle capacità assunzionali - sulla coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, sul rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, nonché sul riferimento “ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente”, non facendo alcun tipo di riferimento a tipologie di personale e relativi budget assunzionali differenziati. Ne deriva, pertanto, che, anche in logica prospettica e di sistema, l'interesse del Legislatore sulle capacità assunzionali si concentra sulla tenuta finanziaria degli enti, con un riferimento espresso al personale a tempo indeterminato, nonché ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente”.

Nella stessa direzione vanno anche le modifiche apportate dal D.Lgs n. 75/2017 al testo dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 165/2001: “il Legislatore ha inteso creare un sistema sinergico tra la programmazione dei fabbisogni di personale, la performance dell'amministrazione e la pianificazione pluriennale delle attività.. la ratio legis è volta a responsabilizzare maggiormente gli enti, nel momento in cui effettuano la programmazione dei fabbisogni del personale, garantendo, nel contempo, il rispetto dei limiti finanziari massimi e una correlata neutralità finanziaria nell'ipotesi di una eventuale rimodulazione, senza alcun ulteriore vincolo correlato a budget differenti, sulla base delle diverse tipologie di personale”.

Ed in conclusione, “la richiamata norma transitoria (nda le previsioni dettate dall'articolo 1, comma 228, della legge n. 298/2015 che hanno limitato le capacità assunzionali del personale non dirigenziale) nel triennio 2016/2018 produce due effetti: sulla capacità assunzionale rende possibili assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale pari a un quarto della spesa per cessazioni dell'anno precedente; sui resti assunzionali produce uno spazio finanziario pari al 25 per cento della spesa, utilizzabile, nel 2019, dalla norma a regime, che non prevede differenziazioni”.

LO SCORRIMENTO DELLE GRADUATORIE

Il divieto di utilizzare graduatorie proprie o di altri enti per l'assunzione di personale per posti di nuova istituzione in dotazione organica o che risultano dalla trasformazione di posti esistenti è ancora pienamente valido. In questa direzione vanno le indicazioni contenute nella deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Puglia n. 72/2019.

In premessa le deliberazione ricorda i principali vincoli che le amministrazioni devono rispettare prima di dare corso alla assunzione di personale:

- 1) “l'adozione del Piano triennale dei fabbisogni del personale nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in osservanza delle linee di indirizzo ministeriali, ed eventuale rimodulazione della dotazione espressa in termini di spesa potenziale massima”;
- 2) “la comunicazione, da parte di ciascuna amministrazione pubblica, del predetto Piano triennale al Dipartimento della funzione pubblica, da effettuarsi entro trenta giorni”;
- 3) “la dichiarazione annuale da parte dell'ente, con apposito atto ricognitivo da comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, dalla quale emerga l'assenza di personale in sovrannumero o in eccedenza”;
- 4) “l'approvazione del Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità”;
- 5) il “rispetto dei termini per l'approvazione di bilanci di previsione, rendiconti, bilancio consolidato e del termine per l'invio alla Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche”;
- 6) la “trasmissione delle informazioni richieste da parte degli Enti beneficiari di spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà”;
- 7) lo “obbligo di contenimento della spesa di personale”;
- 8) il “conseguimento di almeno il 3 per cento degli accertamenti delle entrate finali nell'esercizio: nell'anno successivo a quello di inadempienza”;

9) avere inviato “sulla piattaforma «<http://pareggiobilancio.mef.gov.it>», entro il 31 marzo o comunque entro il 30 maggio - della certificazione attestante i risultati conseguiti ai fini del saldo tra entrate e spese finali”;

10) la “assenza della condizione di deficitarietà strutturale e di dissesto”.

Si deve aggiungere, ai sensi del DL n. 66/2014, il rispetto del vincolo della attivazione della piattaforma telematica per la certificazione dei crediti.

Riguardo alle procedure da utilizzare il parere aggiunge che “l’istituto della mobilità volontaria costituisce la prima fase obbligatoria da attuare per il reclutamento dei pubblici dipendenti che il legislatore privilegia sia sotto l’aspetto ordinamentale che finanziario”, vincolo che deve essere rispettato anche nel caso di scorrimento di graduatorie. Occorre aggiungere che, sulla base delle previsioni della legge n. 56/2019 (cd concretezza), il vincolo della preventiva attivazione della mobilità volontaria è facoltativo per il triennio 2019/2020/2021.

Viene ricordato che, oltre alla indizione del concorso pubblico, “altra possibilità consentita alle pubbliche amministrazioni è l’utilizzo delle graduatorie vigenti, disciplinato per gli enti locali dall’art. 91, comma 4, del D.lgs. n. 267/2000, motivato dalla necessità di ridurre la spesa pubblica, evitando l’indizione di nuovi concorsi per il reclutamento del personale e contestualmente attuare i principi di economicità ed efficienza dell’azione amministrativa, tenuto conto del costo e dei tempi per l’esperimento di procedure concorsuali” e “fatta eccezione di posti istituiti o trasformati successivamente all’indizione del concorso”.

Viene aggiunto che l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 14/2011 “ha chiarito che non sussiste un diritto soggettivo all’assunzione in capo agli idonei per il solo fatto della disponibilità di posti in organico: l’Amministrazione deve sempre motivare le forme prescelte per il reclutamento, tenendo conto delle graduatorie vigenti”. Viene inoltre ricordato che le deliberazioni della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dell’Umbria n. 28/2018 e 124/2013 vietano la utilizzazione di graduatorie di altri enti per la assunzione tramite scorrimento della graduatoria di altri enti nel caso di posti di nuova istituzione o trasformazione di posti esistenti “comprendendo il diverso statuto che lega i rapporti di lavoro a tempo pieno ed a tempo parziale”. “Lo scorrimento della graduatoria presuppone, inoltre, che vi sia identità di posti tra quello oggetto della procedura che ha dato luogo alla graduatoria e la nuova esigenza assunzionale: il TAR Veneto con la sentenza n. 864/2011” ha affermato questo principio. Nella stessa direzione la Corte di Cassazione con la sentenza n. 7054 del 21 marzo 2018.

Vengono ricordate dalla deliberazione le disposizioni della legge n. 145/2018 sulla validità delle graduatorie approvate negli anni precedenti.

Sul divieto di utilizzare graduatorie valide per posti di nuova istituzione o trasformazione di posti esistenti la deliberazione n. 189/2018 della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Veneto ha chiarito che sulla base delle previsioni di cui al D.Lgs. n. 75/2017 è da considerare superata la tradizionale nozione di dotazione organica, che gli enti possono rimodulare nell’ambito della programmazione del fabbisogno a condizione di garantire che la sua spesa teorica non superi il tetto della spesa del personale. In questa direzione la deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 4/2019: “il concetto di dotazione organica viene superato da quello di dotazione di spesa potenziale e 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”.

Occorre aggiungere che però “se è vero che il superamento della dotazione organica con il PTFP e le relative rimodulazioni annuali rendono di fatto superata la staticità del concetto di pianta organica è altrettanto vero che restano fermi i vincoli normativi e le procedure di

reclutamento del personale nella P.A... La flessibilità annuale del fabbisogno del personale non appare inconciliabile con il divieto di cui all'art. 91, comma quarto, TUEL, e né, soprattutto, appaiono essere venute meno le ragioni che hanno indotto il legislatore a escludere la possibilità di ricorrere alla graduatoria esistente per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso, essendo ancora presente l'esigenza di evitare che si possa strumentalmente rimodulare la dotazione di personale al fine di assumere idonei di cui è conosciuta l'identità".