

Personale dirigenziale e non dirigenziale

Cumulo dei valori economici delle capacità assunzionali

di Marinella Colucci - Magistrato della Corte dei conti

Nel dirimere un contrasto tra Sezioni regionali di controllo, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2019/QMIG, pubblicata in data 17 luglio 2019, si pronuncia sulla possibilità di cumulare i valori economici delle capacità assunzionali - triennio 2019-2021 - per il personale dirigenziale e non dirigenziale, riferiti sia alle cessazioni dell'anno precedente sia ai cd. resti assunzionali, in un unico budget complessivo, al fine di procedere ad assunzioni riferibili indistintamente ad entrambe le tipologie di personale, senza alcuna differenziazione di budget tra le due categorie.

La capacità assunzionale degli Enti locali e i resti assunzionali

Per meglio comprendere le conclusioni a cui è giunta la Corte dei conti nella deliberazione n. 17/SEZAUT/2019/QMIG - in tema di cumulo dei valori economici delle capacità assunzionali per il personale dirigenziale e non dirigenziale in un unico budget - si ritiene utile, in via preliminare e senza pretesa di esaustività, effettuare un breve *excursus* della disciplina normativa e delle principali pronunce adottate da parte della giurisprudenza contabile in merito.

La disciplina normativa in tema di capacità assunzionali degli Enti locali (e, più in generale, sulla spesa di personale) è stata, difatti, oggetto, nel tempo, di numerosi interventi da parte del Legislatore, principalmente volti a ridurre le spese di personale, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

I diversi interventi legislativi che si sono susseguiti negli anni hanno reso molto complessa l'applicazione delle regole in materia da parte degli enti - nonché la stessa programmazione pluriennale del fabbisogno di personale - e, a tale complessità, ha spesso corrisposto la necessità di interventi chiarificatori, anche in chiave nomofilattica, da parte della Corte dei conti. La disciplina legislativa sulle capacità assunzionali è stata ispirata per gli Enti locali - almeno fino ad oggi - alla logica del c.d. *turn over*, secondo cui tali capacità sono calcolate relativamente ad una percentuale di spesa, parametrata a quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

La principale disposizione normativa di riferimento in materia è l'**art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014**, secondo cui "Negli anni 2014 e 2015 le Regioni e gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al quinquennio precedente. L'articolo 76, comma 7, del decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della

percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo”.

L'art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014 torna, dal 2019, ad essere applicato “a pieno regime”, non essendo più vigenti i limiti previsti nel triennio 2016-2018. In tale periodo, difatti, vigeva - per il personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale - il disposto di cui all'art. 1, comma 228, Legge n. 208/2015, secondo cui “Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente” (1).

Ne deriva che, nel suddetto periodo, il Legislatore ha previsto una disciplina più rigida per le assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non

dirigenziale (che sono, in definitiva, quelle numericamente più rilevanti), parametrando la capacità assunzionale in parola ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

Nel corso del biennio 2016-2017 sono, tuttavia, intervenute diverse previsioni normative (2) volte ad allentare i vincoli assunzionali, al fine di accelerare e favorire il processo di ricambio generazionale nella pubblica amministrazione, a favore, principalmente, degli enti “più virtuosi”.

In chiave ricostruttiva, un importante parametro normativo di riferimento in materia di personale - e che attiene più propriamente alla fissazione, da parte del Legislatore, di tetti alla spesa del personale - è l'art. 1, commi 557 ss., Legge n. 296/2006 s.m.i., che prevede un limite massimo alla spesa di personale, “con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione” (3).

Unitamente, dunque, a regole specifiche relative alle capacità assunzionali e, quindi, alla possibilità di sostituire il personale cessato con nuovo personale, il Legislatore ha posto un limite più generale alla

(1) Nella deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, la Corte dei conti evidenzia che “la normativa di cui all'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, allo stato attuale, deve reputarsi sostituita e da disapplicare, ai sensi dell'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015 ove si prevede una forte limitazione alla possibilità di *turn-over* rispetto alle previsioni indicate dal D.L. n. 90/2014”.

(2) A titolo esemplificativo, l'art. 1, comma 479, Legge n. 232/2016 ha previsto un sistema premiale - sia monetario sia assunzionale - dal 2018 per gli enti che conseguano specifici risultati di bilancio. In particolare, è stata prevista la possibilità di innalzare la percentuale del *turn over* dal 25% al 75% (percentuale ulteriormente elevata al 90% dall'art. 22, comma 3, D.L. n. 50/2017), per quei comuni che abbiano rispettato determinati vincoli di bilancio e che abbiano un rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente, inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica degli enti deficitari o dissestati. L'applicazione di tale norma, peraltro, ha cessato di avere applicazione dal 2019, stante la sua abrogazione ad opera dell'art. 1, comma 823, Legge n. 145/2018 (Legge di bilancio per il 2019). L'art. 22, D.L. n. 50/2017 ha previsto deroghe alle preesistenti limitazioni in materia di lavoro flessibile, nonché un ampliamento della capacità assunzionale per i piccoli comuni. Ancora, l'art. 1, comma 863, Legge n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018) ha disposto, solo per il 2018, lo sblocco totale del *turn over* per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti che rilevino, nell'anno precedente, una spesa di personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio. Secondo quanto riportato nella recente deliberazione della Corte dei conti n. 21/SEZAUT/2019/FRG “... i predetti provvedimenti, in sé suscettibili di determinare un incremento della spesa pubblica, si giustificano nell'ambito del percorso virtuoso che coniuga l'applicazione rigorosa delle regole dell'armonizzazione contabile con i principi del pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243...”.

(3) Il periodo temporale è il triennio 2011-2013 (il riferimento a tale triennio è stato previsto dall'art. 3, comma 5-bis, D.L. n. 90/2014, che ha aggiunto il comma 557-*quater* all'art. 1, Legge n. 296/

2006, secondo cui “Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014, gli enti assicurano nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”). Il triennio in parola è stato interpretato dalla giurisprudenza contabile come “parametro temporale fisso e immutabile” (vd. deliberazioni Corte dei conti n. 25/SEZAUT/2014/QMIG; n. 27/SEZAUT/2015/QMIG). In merito alla normativa di cui trattasi, si è anche pronunciata la Corte costituzionale, con sentenza n. 25 febbraio 2014, n. 27, prevedendo che “... I commi 557 e 557-ter dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (come risultanti a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78 del 2010) sono già stati qualificati da questa Corte come principi generali di “coordinamento della finanza pubblica” che le Regioni devono rispettare. In particolare, con la sentenza n. 108 del 2011 si è detto che: “Tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Invero, come ha chiarito questa Corte, “... la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale” (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)”. La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 173/2012, in tema di limiti alla spesa per l'utilizzo di rapporti di lavoro c.d. flessibili, di cui all'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010, ha evidenziato il valore generale degli obiettivi prefissati dalla norma, precisando che la disposizione “pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le Pubbliche Amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato”.

spesa che un ente può utilizzare per il personale, che non può essere superiore alla spesa media sostenuta nel periodo 2011-2013.

Il legame tra il concetto di “capacità assunzionale” e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica - che deve caratterizzare l'applicazione, in concreto, della normativa in parola da parte degli enti - è stato esplicitato dalla Corte dei conti nella deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, in cui si legge, tra i principi di diritto espressi, che “a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica ...”.

Nella stessa deliberazione, inoltre, la Corte dei conti precisa che “b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di *turn over* utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali”. Di recente, il Legislatore è intervenuto nuovamente sulla disciplina delle capacità assunzionali, prevedendo la logica del *turn over* per le Amministrazioni dello Stato (4); per quanto riguarda, invece, (le Regioni) e i Comuni, ai sensi dell'art. 33, D.L. n.

34/2019, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58, si introduce un criterio nuovo, c.d. **di sostenibilità finanziaria** (5).

Secondo la Corte dei conti, tale novità comporterà un maggiore rilievo del ruolo ricoperto dall'Organo di revisione, quando lo stesso dovrà asseverare la sostenibilità finanziaria dei nuovi reclutamenti, sulla base delle risultanze del prospetto di verifica degli equilibri allegato al bilancio (6), tenuto peraltro conto che, in linea teorica, la spesa così determinata potrebbe essere anche superiore rispetto a quella corrispondente al personale cessato nell'annualità precedente.

Sarà dirimente, difatti, la determinazione - da parte del decreto interministeriale attuativo della normativa in parola - del valore soglia, delle percentuali massime di incremento e delle fasce demografiche di riferimento. Sul punto, l'ANCI, in una recente nota, ha richiesto non solo l'inserimento di specifici valori da inserire del decreto, ma anche che venga indicata una data di decorrenza differita del nuovo sistema, al fine di salvaguardare le pianificazioni assunzionali già approvate per l'anno 2019 (7).

Alla luce della nuova previsione normativa, peraltro, sarà fondamentale per gli enti monitorare attentamente le entrate correnti, che costituiscono un parametro di rilievo per la definizione della spesa che potrà essere utilizzata per i nuovi reclutamenti.

(4) L'art. 3, comma 1, Legge n. 56/2019 (interventi per la concretezza delle azioni delle Pubbliche Amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo) prevede che “Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 399, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici, ivi compresi quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono procedere, a decorrere dall'anno 2019, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente”. L'art. 6, comma 1, della medesima legge (disposizioni finali e clausola di salvaguardia) stabilisce, inoltre, che “Le disposizioni di cui agli articoli 1 e 3 recano norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e costituiscono principi generali dell'ordinamento”.

(5) Ai sensi dell'art. 33, D.L. n. 34/2019, “... A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i Comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, **sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.** Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di

Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia di cui al primo periodo adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un *turn over* inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un *turn over* pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”.

(6) Cfr. deliberazione della Corte dei conti, n. 21/SEZAUT/2019/FRG.

(7) Cfr. nota ANCI datata 11 luglio 2019, avente ad oggetto “Informativa su revisione della normativa in materia di assunzioni di personale: articolo 33 del Decreto-Legge n. 34/2019”.

Da ultimo, con riferimento ai **resti assunzionali**, la giurisprudenza contabile, ormai consolidata, ha stabilito che bisogna tenere distinte la capacità assunzionale di competenza - che è quella determinata nell'anno in cui si intende procedere all'assunzione sulla base della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente - e **la capacità assunzionale maturata nel triennio precedente secondo le regole all'epoca vigenti, ma non utilizzata in tutto o in parte. Quest'ultima rappresenta i cosiddetti resti assunzionali, che integrano spazi finanziari maturati che si sommano alla prima** (8).

A tale proposito, si fa presente che l'attuale formulazione dell'art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014 è frutto di una recente modifica, apportata dall'art. 14-bis, comma 1, lett. a), D.L. n. 4/2019 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 26/2019), secondo cui "al comma 5, quinto periodo, le parole: 'tre anni' sono sostituite dalle seguenti: 'cinque anni' e le parole: 'al triennio precedente' sono sostituite dalle seguenti: 'al quinquennio precedente'".

In sostanza, dunque, **dal 2019 la base di riferimento per i c.d. resti assunzionali non sarà più il triennio, ma il quinquennio precedente** (per il 2019, il quinquennio di riferimento è 2014-2018 e, pertanto, potranno essere utilizzate le quote di risparmi derivanti dalle cessazioni del 2017, 2016, 2015, 2014 e 2013) (9).

La Corte dei conti, con citata deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, ha fornito un importante contributo interpretativo in tema di resti assunzionali, enunciando anche il seguente principio di diritto:

"... c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti *ratione temporis* dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini".

In particolare, si evidenzia, nella parte motiva della deliberazione in parola, il criterio della cristallizzazione al momento della maturazione degli spazi finanziari delle capacità assunzionali, "e ciò per esigenze di

certezza delle risorse disponibili ed anche ai fini di una corretta programmazione della spesa".

Si riportano, altresì, i principi di diritto enunciati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG - richiamata nella stessa deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG sopra citata - secondo cui:

"1) Il riferimento "al triennio precedente" [ad oggi, leggesi "quinquennio", alla luce della previsione ex art. 14-bis, comma 1, lett. a) del D.L. n. 4/2019] inserito nell'art. 4, comma 3, del D.L. n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni.

2) Con riguardo alle cessazioni di personale verificatesi in corso d'anno, il budget assunzionale di cui all'art. 3, comma 5-*quater*, del D.L. n. 90/2014 va calcolato imputando la spesa "a regime" per l'intera annualità".

La questione di massima sottoposta al vaglio della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e la soluzione adottata

Alla luce del quadro normativo sopra brevemente delineato, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti si è pronunciata in merito ad un quesito relativo alla **possibilità di cumulare i valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021, per il personale dirigenziale e non dirigenziale** e riferiti alle cessazioni dell'anno precedente nonché ai resti assunzionali, al fine di determinare un unico *budget* complessivo utilizzabile indistintamente per assunzioni riferite ad entrambe le tipologie di personale (dirigenziale e non).

La questione, a fronte di un contrasto tra Sezioni regionali di controllo (10), viene sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Puglia, a valle di una richiesta di parere pervenuta alla stessa, ai sensi dell'art. 6, comma 4, D.L. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 213/2012.

La Corte si pronuncia a favore della possibilità di effettuare tale cumulo, sulla base delle considerazioni che saranno di seguito brevemente riportate.

(8) Cfr. deliberazione della Corte dei conti, n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, in cui si legge, *inter alia*, che "... appare plausibile, pur nel rispetto della riduzione complessiva della spesa, procedere ad assunzioni che sommino le cessazioni di più anni (i cosiddetti "resti")".

(9) Cfr. deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, n. 56/2019/PAR.

(10) La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 222/2018/PAR, aveva affermato che la capacità assunzionale di personale a tempo indeterminato da parte degli Enti locali, di cui all'art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014 non fa distinzione tra personale non dirigenziale e personale dirigenziale, mentre la Sezione regionale di controllo per il Lazio, con deliberazione n. 21/2018/PAR, aveva concluso per la necessità di distinguere i due budget.

Nella parte motiva della deliberazione in commento, si evidenzia come l'art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014 non preveda alcuna distinzione di *budget* tra le tipologie di personale, non sembrando, di conseguenza, legittimo imporre vincoli ulteriori, quali la creazione di *budget* differenziati per personale dirigenziale e non dirigenziale, atteso che, quando il Legislatore intende porre specifici limiti e vincoli, lo fa esplicitamente (secondo l'antico brocardo "*ubi voluit, dixit, ubi noluit, tacuit*"). Si rammenta, a supporto di ciò, che la recente previsione di cui all'art. 35-bis (11), D.L. n. 113/2018, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 132/2018, stabilisce una disciplina *ad hoc* in tema di assunzione a tempo indeterminato di 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." (12).

Ancora, a parere di chi scrive, fermo restando il rispetto dei parametri e dei limiti di finanza pubblica, sembra più ragionevole, al fine di rispondere alle specifiche esigenze di ciascun ente, concedere margini decisionali idonei a creare le condizioni per il reclutamento di risorse che siano in grado di apportare un reale miglioramento all'amministrazione e alla sua organizzazione, sia interna sia esterna in termini di resa del servizio, sempre che ciò trovi riscontro in un efficiente sistema di programmazione del proprio fabbisogno di personale.

Si consideri, altresì, che la stessa previsione di cui all'art. 1, comma 228, Legge n. 208/2015, che poneva vincoli espressi alle assunzioni di personale di qualifica non dirigenziale, va contestualizzata e circoscritta al solo triennio 2016-2018 e va, pertanto, considerata quale norma transitoria e, ormai, superata rispetto al triennio 2019-2021.

La deliberazione in esame, inoltre, in una logica prospettica e di sistema, in parte motiva riporta la disciplina di cui all'art. 33, D.L. 30 aprile 2019, n. 34, di prossima attuazione, che pone le assunzioni di personale a tempo indeterminato "in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione." (13). Anche tale previsione, dunque, fa riferimento "ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente", non facendo alcun richiamo espresso a differenti *budget* assunzionali.

In definitiva, la Corte dei conti, sulla scorta sia di una ricostruzione del panorama legislativo attuale e di prossima applicazione sia di considerazioni di sistema volte a ricercare la *ratio* sostanziale e teleologica delle previsioni in tema di capacità assunzionali, esprime 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 a legislazione vigente. Tale principio vale anche ai fini dell'utilizzo dei c.d. resti assunzionali, per i quali si fa presente che, fermo restando quanto previsto dalla deliberazione n. 25/SEZAUT/2017QMIG, in linea con i principi espressi dalla deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG e 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".

(11) Secondo cui "Al fine di rafforzare le attività connesse al controllo del territorio e di potenziare gli interventi in materia di sicurezza urbana, i comuni che nel triennio 2016-2018 hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica possono, nell'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 228, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208, assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. Le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale".

(12) Cfr. deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 73/2019/PAR.

(13) Secondo la giurisprudenza contabile, "l'applicazione della nuova disposizione rimane legata all'adozione entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore di un apposito decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Detto decreto è finalizzato ad individuare le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio in relazione alle quali ogni comune potrà adeguare il proprio piano triennale di fabbisogno di personale già adottato". Sul punto, cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, 22 maggio 2019, n. 113/2019/PAR.

Il piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP)

Nella deliberazione in commento, viene, altresì, menzionato l'importante ruolo che, ai fini della determinazione del *budget* assunzionale da parte degli enti, assume la programmazione dei

fabbisogni di personale, che ogni amministrazione è tenuta ad effettuare, attraverso lo strumento del piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP).

A tale proposito, l'art. 6, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce che

“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 adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter.** Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le Amministrazioni Pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. **Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.**”

Ne deriva, dunque, che il piano triennale dei fabbisogni di personale costituisce un indefettibile ed indispensabile strumento, propedeutico alla fase di assunzione di personale e che traduce, in un documento comunque flessibile (14) e volto a superare la rigidità della dotazione organica, le reali esigenze dell'ente per il rafforzamento del proprio organico (15). La Corte dei conti, nella deliberazione n. 17/SEZAUT/2019/QMIG, evidenzia come, con tale norma, il Legislatore abbia creato un sistema sinergico tra la programmazione dei fabbisogni di personale, la *performance* dell'amministrazione e la pianificazione pluriennale delle attività. Il riferimento, poi, alle risorse destinate all'attuazione del piano viene effettuato con riguardo a quelle “quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”.

Nuovamente, dunque, il Legislatore pone l'attenzione alla spesa del personale in servizio nel suo complesso, non soffermandosi su alcuna distinzione ulteriore, in termini di differenti tipologie di personale.

Ancora, nel successivo comma 3 dello stesso art. 6, D.Lgs. n. 165/2001, nel prevedere che “ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale **rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima** e di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-

bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione...” si pone l'attenzione alla necessaria programmazione dei fabbisogni di personale da parte degli enti, unitamente alla sua eventuale rimodulazione, rimanendo, in ogni caso, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione.

Nella predisposizione dei piani, le amministrazioni devono tenere conto anche delle indicazioni operative fornite dal D.M. 8 maggio 2018 (16), con cui il Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha predisposto, ai sensi dell'art. 6-ter, D.Lgs. n. 165/2001, le “Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle Pubbliche Amministrazioni”.

Tale documento costituisce un importante punto di riferimento per le procedure assunzionali da parte degli enti, evidenziando come una corretta programmazione dei fabbisogni di personale debba trovare spazio in un “paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il PTFP” in cui l'attività di analisi e di rappresentazione delle esigenze vanno effettuate sotto un duplice profilo: quantitativo, in quanto riferito alla consistenza numerica di unità necessarie ad assolvere alla mission dell'amministrazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; qualitativo, in quanto riferito alle tipologie di professioni e competenze professionali meglio rispondenti alle esigenze

(14) Si evidenzia che il PTFP deve, in ogni caso, necessariamente considerare se la spesa per il personale assumibile, nello stesso contemplata, possa essere sostenibile senza incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dell'amministrazione, anche in una prospettiva pluriennale. Sul punto, cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 548/2018/PAR.

(15) Con la deliberazione n. 11/2019/PAR, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, ha ribadito come lo

strumento programmatico “deve necessariamente precedere la fase dell'assunzione di personale, che trova nel piano il suo indispensabile presupposto”. Sul punto, si rammenta, altresì, che ai sensi dell'art. 6, comma 6, D.Lgs. n. 165/2001, “le Amministrazioni Pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale”.

(16) Pubblicato in G.U. n. 173 del 27 luglio 2018.

dell'amministrazione stessa, anche tenendo conto delle professionalità emergenti in ragione dell'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e degli obiettivi da realizzare.

Si ritiene utile evidenziare, altresì, ai fini della tematica che ci occupa, che nelle Linee di indirizzo in parola si chiarisce come la programmazione debba tenere conto dei vincoli connessi con gli stanziamenti di bilancio e di quelli in materia di spesa del personale - non potendo, in ogni caso, comportare maggiori oneri per la finanza pubblica - e che il piano deve indicare le risorse finanziarie destinate all'attuazione dello stesso, distinguendo, per ogni anno, le risorse quantificate, *inter alia*, sulla base della spesa per il personale in servizio a tempo indeterminato.

Nelle linee di indirizzo, infine, uno specifico riferimento alla dotazione organica dirigenziale viene effettuato solo con riferimento alle Amministrazioni centrali, laddove si precisa che "... fermo restando il vincolo previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del D.L. 95/2012, che non consente di istituire nuovi posti dirigenziali per le Amministrazioni centrali, la flessibilità del PTFP potrebbe consentire di destinare il valore finanziario dei posti di prima fascia e seconda fascia, per aumentare la dotazione organica del personale non dirigenziale e non viceversa".

Considerazioni conclusive

In conclusione, con la deliberazione in commento, **la Corte dei conti ammette la cumulabilità dei valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 per il personale dirigenziale e non dirigenziale al fine di determinare un unico budget complessivo,**

utilizzabile indistintamente per assunzioni riferite ad entrambe le tipologie di personale, dirigenziale e non, nel rispetto della programmazione dei fabbisogni di personale e dei vincoli finanziari previsti a legislazione vigente.

In tal modo, nel valorizzare la dimensione finanziaria della previsione di cui all'art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014, si garantisce una maggiore flessibilità per gli enti, funzionale ad una auspicata migliore e più efficace programmazione dei reclutamenti da effettuare. Nei prossimi mesi, con l'adozione del decreto interministeriale, attuativo dell'art. 33, D.L. n. 34/2019, sarà dirimente chiarire il rapporto tra la nuova normativa, quella attuale e la programmazione dei fabbisogni e, sul punto, con ogni probabilità non tarderanno ad arrivare pronunce da parte della magistratura contabile, a valle di richieste di parere da parte degli enti, formulate ai sensi dell'art. 7, comma 8, Legge n. 131/2003.

Si fa presente, infine, che il principio di diritto espresso nella deliberazione in commento è stato recentemente richiamato per rispondere ad un quesito relativo al calcolo dei fondi per il salario accessorio. Sul punto, si segnala che una pronuncia della magistratura contabile toscana (17) ha, difatti, espressamente stabilito che il tetto di spesa previsto dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 "non può che essere riferito alla spesa complessiva e non a quella delle singole categorie", facendo leva - anche se indirettamente - proprio sulle conclusioni a cui è giunta la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, nella deliberazione n. 17/SEZAUT/2019/QMIG (18).

(17) Cfr. Deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, 25 luglio 2019, n. 277/2019/PAR.

(18) Si registra, tuttavia, un orientamento contrario da parte della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), che nella nota del 20 giugno 2019, n. 169507 ha dichiarato che il tetto di cui all'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017 va applicato in maniera distinta per il personale dirigenziale e per quello non dirigenziale. In tale nota, si richiama un precedente parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 27/2019 - che, secondo la

RGS, "si colloca in controtendenza rispetto alle prevalenti indicazioni applicative, in base alle quali, a decorrere dal 2010, il contenimento della crescita del salario accessorio è considerato distintamente per il personale dirigente e per il personale non dirigente ...". Ancora, si legge che "... in assenza di normative specifiche, lo spostamento di risorse da una categoria di personale all'altra consentito grazie alla verifica a livello complessivo dei vincoli di contenimento previsti dall'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo n. 75/2017 si ritiene non praticabile".