



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

QUESTIONE DI MASSIMA SULLA POSSIBILITÀ DI CUMULO DEI VALORI ECONOMICI DELLE CAPACITÀ ASSUNZIONALI 2019-2021 E DEL RELATIVO CUMULO DEI "RESTI" PER IL PERSONALE DIRIGENZIALE E NON, AL FINE DI DETERMINARE UN UNICO *BUDGET* COMPLESSIVO

DELIBERAZIONE N. 17/SEZAUT/2019/QMIG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 17/SEZAUT/2019/QMIG

Adunanza dell'11 giugno 2019

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio Marco CANU, Manuela ARRIGUCCI, Vincenzo LO PRESTI, Marco PIERONI, Maurizio STANCO, Andrea ZACCHIA;

Consiglieri Carmela IAMELE, Maria Paola MARCÌA, Alfredo GRASELLI, Rinieri FERONE, Adriana LA PORTA, Carmela MIRABELLA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Nicola BENEDIZIONE, Dario PROVVIDERA, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Amedeo BIANCHI;

Referendari Fabio ALPINI.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 30/2019/QMIG, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Puglia, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Manduria, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, una questione di massima in merito alla possibilità di cumulo dei valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 e del relativo cumulo dei "resti" per il personale dirigenziale e non, al fine di determinare un unico *budget* complessivo;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 11 del 3 maggio 2019, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 333 del 5 giugno 2019 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Marcello Degni;

PREMESSO

La Commissione straordinaria del Comune di Manduria ha posto una serie di quesiti in ordine alla programmazione dei fabbisogni di personale per il triennio 2019-2021 alla Sezione regionale di controllo per la Puglia. Tra questi, uno riguarda la questione posta all'attenzione della Sezione delle autonomie e cioè se i valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 per il personale dirigenziale e non dirigenziale, riferiti alle cessazioni dell'anno precedente, nonché ai resti assunzionali del triennio precedente l'annualità di riferimento, possano 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) oppure se, per ognuna delle suddette due categorie, possa essere utilizzato ai fini assunzionali esclusivamente il *budget* calcolato per la categoria considerata.

La Sezione rimettente riporta due precedenti pronunce (della Sezione regionale di controllo per la Lombardia e della Sezione regionale di controllo per il Lazio) che, sul punto, giungono a conclusioni differenti.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 222/2018/PAR, ha affermato che la capacità assunzionale di personale a tempo

indeterminato da parte degli enti locali, di cui all'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 *“non fa distinzione tra personale non dirigenziale e personale dirigenziale”*.

Si specifica che il parere richiesto alla Sezione lombarda riguardava la possibilità di *“utilizzare la spesa conseguente alla cessazione di personale di qualifica non dirigenziale, applicando le percentuali di facoltà assunzionali previste per tali categorie e ad oggi disponibili, per poter incrementare le facoltà assunzionali da destinare ad assunzioni di personale dirigente”*.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sul presupposto che *“dal vigente quadro normativo non vengono in definitiva determinati ..diversi budget assunzionali”* e che *“per calcolare il contributo alla capacità assunzionale della cessazione del dirigente, non si applichi qui la norma speciale per il turn over prevista dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, che è limitata al personale non dirigenziale”*, decideva nel senso della possibilità di utilizzare la spesa conseguente alla cessazione di personale dirigenziale e non dirigenziale per il calcolo della capacità assunzionale destinabile ad una unità con qualifica dirigenziale, secondo le percentuali ordinarie, facendo riferimento al solo art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014.

Diversamente, la Sezione regionale di controllo per il Lazio, con deliberazione n. 21/2018/PAR, ha concluso per la necessità di distinguere i due *budget*, sulla base di una ricostruzione sistematica dello statuto della dirigenza pubblica e della disciplina successiva al decreto legge n. 90/2014, evidenziando che *“la disciplina successiva al detto decreto, rimodulativa, in senso restrittivo, delle facoltà assunzionali delle Pubbliche Amministrazioni, da computarsi percentualmente sul turn over, è espressamente riferita dal legislatore al personale con qualifica non dirigenziale, con ciò introducendo un puntuale elemento di differenziazione rispetto alla capacità di reclutamento del personale con qualifica dirigenziale”* e che *“l'excursus delineato consente di affermare come necessitata la distinzione tra il profilo della dirigenza e quello del personale non dirigenziale nelle diverse fasi dell'attività preordinata al relativo reclutamento e alla conseguente gestione del rapporto di lavoro instaurato, essendo motivatamente rimessa alla discrezionalità amministrativa la rivalutazione dei fabbisogni di personale in ragione dei mutevoli obiettivi della generale azione amministrativa, con il conseguente obbligo di adeguamento, in primis, delle piante organiche”*.

CONSIDERATO

Ai fini della risoluzione del quesito posto, vengono in rilievo le seguenti disposizioni normative:

1) Articolo 3, comma 5, del 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”.*

Sul punto, giova precisare che la richiamata disposizione è stata di recente modificata dall'articolo 14-bis, comma 1, lett. a), del 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”.*

Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 14-bis, inoltre, “Le previsioni di cui alla lettera a) del comma 1 si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.

Ne deriva, dunque, che dal 2019 la base di riferimento per i cd. resti assunzionali non sarà più il triennio, ma il quinquennio precedente.

Ciò posto, ai fini della questione di massima proposta, si evidenzia che la previsione normativa di cui all'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 disciplina la facoltà assunzionale, in rapporto ad una percentuale di spesa parametrata a quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, senza prevedere alcuna distinzione di *budget* tra le tipologie di personale. Gli ulteriori vincoli che il Legislatore ha previsto sono, difatti, riconducibili alle disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e al rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, con riferimento al cumulo delle risorse relativamente ai cd. resti assunzionali.

2) *Articolo 1, comma 228, della 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”.*

Occorre, inoltre, tenere presenti le precedenti pronunce della Sezione delle autonomie, in tema di facoltà assunzionali, quali:

- Deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, che esprime il seguente principio di diritto:

“1) Il riferimento “al triennio precedente” 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”.

- Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, che in parte motiva evidenza come *“la normativa di cui all’art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 che, 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”.*

- Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, che enuncia il seguente principio di diritto:

“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;

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;

c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti razione 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”.

Delineato il quadro normativo e giurisprudenziale sotteso al quesito in esame, si rappresenta quanto segue.

Come anticipato, 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.

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 cita, ancora, la recente previsione di cui all’articolo 35-bis del d.l. n. 113/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, 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". Emerge, pertanto, che nella sopra citata fattispecie 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, n. 73/2019/PAR).

Tale espressa volontà legislativa non si rinviene, invece, nella disciplina di cui all'articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014.

Va ancora menzionato il recente articolo 33 del d.l. n. 34/2019, secondo cui *"A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche al fine di consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento in materia di mitigazione rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e gli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, le regioni a statuto ordinario 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, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto dell'anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione, considerate al netto di quelle la cui destinazione è vincolata, ivi incluse, per le finalità di cui al presente comma, quelle relative al servizio sanitario nazionale ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, 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 le regioni 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. Le regioni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e le predette entrate correnti dei primi tre titoli del rendiconto 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 le regioni 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 27 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. 2. 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, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto dell'anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione, 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 le predette entrate correnti dei primi tre titoli del rendiconto 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 27 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”.

Con tale previsione, 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*”.

Sul punto, si ritiene utile, peraltro, evidenziare che, ai fini della determinazione del *budget* assunzionale da parte degli enti, particolare rilievo 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, del 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”*.

Con tale norma, 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. Il riferimento, poi, alle risorse destinate all'attuazione del piano viene effettuato con riguardo alle *“risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”*.

Si fa presente, altresì, che il successivo comma 3 dello stesso articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001, stabilisce 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. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente”*.

La disciplina normativa in parola, dunque, pone l'accento sulla 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.

Da ciò può desumersi che 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.

Per quanto riguarda la disciplina normativa di cui all'art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015 – la cui valenza, come si è detto, era comunque circoscritta al triennio 2016-2018 e

alle assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale – la stessa rileva, ai fini che ci occupano, per i cd. resti assunzionali, atteso che, come già espresso dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, “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 disparte l’attualizzazione del periodo di riferimento per il calcolo dei resti assunzionali (non più triennio ma quinquennio precedente) alla luce delle recenti novità legislative sopra riportate, pone dei limiti al cd. *turn over* per il personale non dirigenziale, più stringenti rispetto a quelli dell’articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, delineando un *budget* di spesa ridotto, pari al 25% di quella relativa al personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale, cessato l’anno precedente.

Tale norma, dunque, che imponeva, per il solo triennio 2016-2018, limiti più stringenti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale, incide, rispetto al triennio 2019-2021, sul *quantum* di spesa disponibile, ai fini della determinazione dei resti assunzionali, che l’ente potrà utilizzare, nel rispetto della previsione generale di cui all’articolo 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 (che, come già detto, non pone alcuna distinzione tra personale dirigenziale e non dirigenziale) e della programmazione dei fabbisogni di personale, ex articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001.

Riassuntivamente si ribadisce che:

- a) entrambe le disposizioni richiamate si caratterizzano per la loro dimensione finanziaria (hanno come obiettivo la riduzione della spesa di personale per esigenze di finanza pubblica);
- b) l’art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014 è una norma a regime e prevede la possibilità, dal 2018, di reintegrare interamente le cessazioni dell’anno precedente, (il 100 per cento della spesa) senza distinzioni tra categorie di personale. Nel triennio 2016 – 2018 la percentuale era inferiore e crescente (60 per cento della spesa negli anni 2014 e 2015 e 80 per cento della spesa negli anni 2016 e 2017);
- c) l’art. 1, comma 228, della legge 208/2015 è una norma transitoria, limitata al triennio 2016 -2018 e prevede la possibilità di effettuare assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigente nella misura del 25 per cento della spesa delle corrispondenti cessazioni dell’anno precedente;
- d) la Sezione delle autonomie (n. 16/2016) ha stabilito che, nel triennio 2016 – 2018, la disposizione di cui al punto c), più restrittiva, dovesse prevalere su quella di cui al punto b), “sostituita e da disapplicare”;
- e) la Sezione delle autonomie (n. 25/2017) precisa che: la facoltà assunzionale è uno “spazio finanziario”; vale la norma vigente nell’anno che fissa la “capacità di competenza”, cui si sommano i resti assunzionali; i resti assunzionali sono quelli maturati nel triennio precedente in base alle norme vigenti *ratione temporis*.

La richiamata norma transitoria 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.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia con la deliberazione n. 30/2019/QMIG, enuncia i seguenti principi 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”.

La presente deliberazione, a cura della segreteria, sarà trasmessa alla Sezione remittente per gli adempimenti di competenza.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia si atterrà ai principi di diritto enunciati nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza dell'11 giugno 2019.

Il Relatore

F.to Marcello DEGNI

Il Presidente

F.to Angelo BUSCEMA

Depositata in segreteria il 17 luglio 2019

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

