**CAPACITA’ ASSUNZIONALI DEGLI ENTI LOCALI E LIMITE DI SPESA POTENZIALE MASSIMO. IL SUPERAMENTO DELLA DOTAZIONE ORGANICA E LA RINNOVATA FLESSIBILITA’ NEL SODDISFACIMENTO DEL FABBISOGNO DEL PERSONALE.**

**(Commento alle Deliberazioni: della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 548/2018/PAR; della Sezione delle Autonomie n. 4/SEZAUT/2019/QMIG; della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 30/2019/PAR).**

**Dott. Giampiero Pizziconi, Consigliere della Corte dei conti. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato e Sezione regionale di controllo per il Veneto.**

Il Sindaco del Comune di Roana inviava alla Sezione regionale di controllo per il Veneto una richiesta di parere inerente alla possibilità di utilizzo di graduatorie concorsuali rappresentando che l’ente nell’anno 2008, aveva approvato una graduatoria per un concorso pubblico per categoria B3 relativamente ad un posto di collaboratore professionale amministrativo Area affari generali assunto poi nel 2009. Atteso che nel 2016 si è reso vacante un posto di Istruttore Amministrativo di Categoria C sempre presso l'Area Affari generali, l’Amministrazione richiamando, tra l’altro, la deliberazione della stessa Sezione Veneto n. 189/2018/PAR, nella parte in cui si evidenziava la nuova valenza della programmazione del fabbisogno avviata con il Piano Triennale, chiedeva “*se alla luce delle nuove linee guida pubblicate in G.U. il 27.07.2018 oggetto del decreto 08.05.2018, nelle quali viene stabilito che la dotazione organica non rappresenta più una mera elencazione di personale suddiviso per categorie di inquadramento e profili professionali ma si traduce in una dotazione di spesa potenziale massima per l'attuazione del Piano triennale dei fabbisogni di personale, si possa scorrere la predetta graduatoria per l'assunzione di una categoria B3, previo esito negativo delle procedure per il ricorso alla mobilità, comportando per l'ente evidenti risparmi di spesa quali:*

* *Riduzione della spesa di personale visto il livello di inquadramento più basso;*
* *Razionalizzazione della spesa nell'evitare di indire una nuova procedura concorsuale essendo in possesso di una graduatoria propria.”*

Il Collegio verificando *in primis* i requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva e rilevando la sussistenza di entrambi i presupposti, si pronunciava nel merito preliminarmente precisando che le amministrazioni locali prima di procedere ad effettuare delle assunzioni devono osservare le norme contenenti la previsione di vincoli di spesa e di vincoli assunzionali vigenti (sia di carattere generale sia di carattere speciale), che impongono adempimenti prodromici al reclutamento del personale.

La Sezione rammentando come detti vincoli direttamente collegati alla spesa del personale rappresentino, invero, la concretizzazione del principio di contenimento della spesa pubblica, ricorda, poi, che sia gli enti minori e quelli al di sopra dei mille abitanti sono destinatari di vincoli alla spesa di personale come stabiliti rispettivamente dai commi 562 e 557 quater dell’articolo 1 della legge 296/2006 alla violazione dei quali consegue il divieto di assunzione nell’anno successivo (commi 562 e 557 ter) e che in relazione a detti vincoli il legislatore da almeno un decennio è intervenuto, più volte, in maniera non sempre coerente in termini di sistematicità delle fonti.

Accanto alle disposizioni contenute nel Testo Unico Enti locali, per gli enti sottoposti al patto di stabilità (art. 91), in primo luogo va richiamata la legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), ove si prevede una disciplina limitativa delle assunzioni per gli enti territoriali, in considerazione della nuova impostazione e delle nuove regole del patto di stabilità interno che si prospettava all’atto della sua emanazione. In particolare assume valenza l'art. 1 comma 557 ove statuisce che “*Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale (….) con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento*

*a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; lettera tuttavia successivamente abrogata dal DL 113/2016;*

*b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;*

*c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”.*

Il Collegio veneto si lancia poi in una interessante ricostruzione di tutti i vincoli di spesa e assunzionali degli enti territoriali ricordando come il legislatore nel corso dell’ultimo decennio, ha introdotto e continuamente modificato, una serie di vincoli espressi in termini percentuali sulle cessazioni e finalizzati a regolare il turn over del personale a tempo indeterminato e flessibile,

Tra i detti vincoli possono essere definiti generali si annoverano:

* l’adozione del Piano triennale dei fabbisogni del personale nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica ed in osservanza delle linee di indirizzo (per gli enti territoriali concertate in sede di Conferenza Unificata), ed eventuale rimodulazione della dotazione espressa in termini di potenziale limite finanziario massimo ai sensi del combinato disposto dei rimodulati commi 2, 3 e 6 ter dell’art. 6 del d.lgs. 165/2001 (a seguito della riscrittura dell’articolo da parte dell’art. 4 del d.lgs. 75/2017);
* la comunicazione, da parte di ciascuna amministrazione pubblica, del predetto Piano triennale al Dipartimento della funzione pubblica da effettuarsi entro trenta giorni dalla relativa adozione (attuale art. 6 ter, comma 5 del d.lgs 165/2001);
* 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 (art. 33 del d.lgs. 165/2001 come riscritto dall’articolo 16 della legge 183/2011);
* l’approvazione del Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità di cui all’articolo 48, comma 1, del d.lgs. 11 aprile 2006 n. 198 recante *“Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246"*;
* l’adozione entro il 31 gennaio di ogni anno di “un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance (art.. 10 comma 5 del d.lgs. 150/2009), che per gli Enti locali è unificato nel PEG (art. 169, comma 3-bis, del TUEL);
* l’obbligo di certificazione o il diniego non motivato di certificazione, di un credito anche parziale verso la P.A. (comma 3 bis, art. 9, D.L. 185/2008 come aggiunto dall’art. 27, comma 2 lettera c) del D.L. 66/2014);
* la verifica dell'impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco per avviare procedure concorsuali e nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi (art 34, comma 6 d.lgs. 165/2001);
* l’utilizzo dei lavoratori collocati in mobilità ai sensi dell’art. 2 del d.lgs. 95/2012 e dell’art. 3 del D.L. 101/2013, che a domanda hanno chiesto la ricollocazione (art. 2, comma 13 D.L. 95/2012 applicabile a tutte le amministrazioni ai sensi del comma 14 del citato articolo 2 in caso di “...*eccedenza dichiarata per ragioni funzionali o finanziarie dell'amministrazione).*

Ai suddetti vincoli assunzionali, si deve aggiungere l’ipotesi prevista dall’articolo 3, comma 101 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”* che al secondo periodo dispone *“In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta”*.

La Sezione ricorda, poi, che accanto ai vincoli definibili di carattere generale, il legislatore ha previsto ulteriori vincoli, ai quali possono essere soggette le amministrazioni dei vari comparti in relazione alla specifica disciplina all’uopo prevista. Per ciò che riguarda le amministrazioni territoriali (non soggette ad autonomia differenziata) tali vincoli assunzionali specifici sono identificati come segue:

* 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 ex art. 13, legge n.196/2009, dei relativi dati, nei trenta giorni dalla loro approvazione, D.L. n. 113/2016, art. 9, comma 1 *quinquies;*
* trasmissione delle informazioni richieste da parte degli Enti beneficiari di spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà ai sensi del DPCM 243/2012 (art. 1, comma 508, Legge n. 232/2016);
* obbligo di contenimento della spesa di personale con riferimento al triennio 2011-2013 (enti ex soggetti al patto) ai sensi del combinato disposto dell’art. 1 commi 557 e 557 quater della legge 296/2006 aggiunto, quest’ultimo, dall’art. 3, comma 5 del D.L. 90/2014);
* conseguimento di almeno il 3 per cento degli accertamenti delle entrate finali nell’esercizio: nell'anno successivo a quello di inadempienza è prevista la sanzione solo per assunzioni di personale a tempo indeterminato); (art. 1, comma 466 e 475, Legge n. 232/2016);
* invio 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 firmata digitalmente, dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, ove previsto (nel caso di rispetto del termine 30 maggio la sanzione è applicata solo per assunzioni di personale a tempo indeterminato per i 12 mesi successivi, cioè fino al 31 marzo dell’anno successivo); (art. 1, comma 470, Legge n. 232/2016);
* assenza della condizione di deficitarietà strutturale e di dissesto (art. 243 comma 1 TUEL).

Tuttavia, evidenziano i giudici contabili veneti, prima del ricorso alla procedura di reclutamento attuativa delle disposizioni del combinato disposto degli art. 6, 35 e 36 del d.lgs 165/2001, mediante ricorso alla procedura concorsuale, le amministrazioni pubbliche possono procedere allo scorrimento delle graduatorie esistenti solamente nel caso in cui queste ultime siano ancora valide riguardino concorsi per assunzioni di personale a tempo indeterminato.

In base ai principi generali, l’ente potrà usufruire delle graduatorie a tempo indeterminato (proprie e di altri enti nel caso in cui le amministrazioni interessate abbiano sottoscritto un “previo accordo” – ai sensi dell’art. 4 comma 3-ter D.L. 101/2013 conv. con L. 125/2013 il quale rinvia all'articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350) relative alla medesima categoria e profilo professionale del personale da assumere. A tal proposito, viene richiamata la Circolare UPPA n. 1541/2004 che si riferiva genericamente ad *“appositi accordi stipulati in applicazione della normativa vigente in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e nel rispetto dei principi di cui all’art. 97 della Costituzione”*.

Ricorda la Sezione come il legislatore abbia provveduto, negli anni, a prorogare più volte le graduatorie oltre il termine di legge (tre anni), previsto sia dall’art. 35 comma 5 ter, sia dall’art. 91 comma 4 del TUEL, al duplice scopo di contenere i costi derivanti dall’indizione di nuove procedure di reclutamento tutelando le posizioni dei vincitori e/o idonei potenzialmente penalizzati dai reiterati blocchi delle assunzioni e, altresì, che il sistema tradizionale di assunzioni nella PA si fondava, sul concetto di dotazione organica, intesa quale strumento fondamentale ai fini della realizzazione dell’assetto organizzativo di un ente (richiamato anche dall’art. 89, comma 5 del TUEL).

Si trattava, tuttavia, di un “contenitore” rigido con funzione programmatoria delle risorse umane, suddivise per categoria e profilo professionale necessarie allo svolgimento dell’attività dell’ente, per il conseguimento degli obiettivi e le finalità istituzionali delle amministrazioni, destinato nelle intenzioni del legislatore a cedere il passo a strumenti più flessibili in attuazione della legge n. 124 del 7 agosto 2015 (cd. Legge Madia di Riforma della Pubblica Amministrazione) che nel delegare il governo ad interventi di riforma della PA, ha posto le basi per il progressivo superamento del concetto di dotazione organica (considerata oramai quale limite alle assunzioni di personale, al fine di facilitare, altresì, i processi di mobilità - art. 17 comma 1 lett. Q della delega).

Il decreto legislativo n. 75/2017 e le Linee di Indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 08 maggio 2018, attuativo delle previsioni del riscritto art. 6 del d.lgs 165/2001 (pubblicato in G.U. n. 173 del 27/04/2018) hanno provveduto a dare corso ai principi della Legge delega.

La Sezione del Veneto dopo aver ricostruito il quadro normativo conseguente alla riscrittura dell’art. 6 e 6 bis del d.lgs 165/2001 e dell’inserimento nel corpo del testo del decreto del successivo articolo, 6 ter, si è soffermata sulle innovazioni introdotte evidenziando che le citate Linee di Indirizzo ministeriali, in conformità con la volontà del legislatore, hanno ribadito il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica, dimostratosi strumento non più appropriato al fine di operare scelte sul reclutamento del personale rispondenti alle nuove esigenze di flessibilità della PA. Ciò, in quanto la dotazione organica era rigidamente basata in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali ivi contemplate.

Spiegano i giudici veneti che il piano triennale dei fabbisogni (PTFP), al contrario, appare essere strumento maggiormente flessibile e, altresì, modificabile sulla scorta delle esigenze dell’ente; viene definito in coerenza, ed a valle, dell’attività di programmazione complessivamente intesa, la quale deve essere retta dalle regole costituzionali di buona amministrazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Ciò, in considerazione che il principio cardine che è alla base della redazione del PTFP è l’ottimale impiego delle risorse pubbliche e distribuzione delle risorse umane, attuato mediante il ricorso ad una coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale seppur corra l’obbligo di sviluppare il piano nel rispetto dei vincoli finanziari connessi con gli stanziamenti di bilancio e con quelli in materia di spesa del personale in armonia, inoltre, con gli obiettivi definiti nel ciclo della performance (articolati in “obiettivi generali” e “obiettivi specifici”).

La Sezione del Veneto evidenzia che per l’impostazione definita dal D.Lgs. 75/2017 e dalle successive Linee di Indirizzo ministeriali, la “nuova” dotazione organica si traduce di fatto nella definizione di una “*dotazione di spesa potenziale massima*” per l’attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale. Con riferimento alle Regioni e agli Enti locali, inoltre, le stesse linee di indirizzo chiariscono espressamente che l’indicatore di spesa potenziale massima resta quello definito dalla normativa vigente ovvero il rispetto dei limiti contenuti nell’art. 1, commi 557 quater e 562, della Legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) con riferimento alla spesa del personale a tempo indeterminato.

Detto documento viene predisposto annualmente, con contenuto dinamico e a scorrimento, anche rettificando ciò che era stato approvato in precedenza, in relazione alle “*mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale*” atteso che in base al citato DM, l'eventuale modifica del Piano in corso d’anno sarà consentita solo a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e dovrà essere adeguatamente motivata.

Ricorda il Collegio veneto la *voluntas legislatoris* di rendere più duttile l’azione della pubblica amministrazione e di superare l’automatismo nel mantenimento dei posti in organico nella struttura dell’ente anche nel momento della cessazione dei dipendenti che veniva a prodursi nelle circostanze, in verità molto diffuse, nelle quali le amministrazioni non adeguavano la dotazione organica alle mutate esigenze emergenti dalla Programmazione triennale del fabbisogno del personale di cui all’art. 39 della Legge 449/1997, come imponevano le disposizioni contenute nella formulazione dell’art. 6 del d.lgs 165/2001 anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. 75/2017. In conseguenza, il Piano Triennale viene a porsi come strumento sostitutivo della dotazione organica seppur quest’ultima, utilizzata quale necessario momento di passaggio per la costruzione della dotazione di spesa massima potenziale, assuma in tale fase una sua valenza per così dire “figurativa”: in pratica, come ricordano anche le Linee di Indirizzo il Piano potrà (e dovrà) essere considerato il parametro ed il documento programmatorio di riferimento sostitutivo della “dotazione organica”, in tutti i casi in cui le norme vigenti facciano ancora espresso riferimento a quest’ultimo istituto.

Le stesse Linee guida precisano che la spesa del personale in servizio - sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'articolo 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017 - non possa essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata.

Allo scopo di verificare la coerenza con i vincoli di finanza pubblica, il Piano è sottoposto sia ai controlli previsti dai rispettivi ordinamenti, sia, altresì, alla preventiva informazione sindacale (ove prevista nei contratti collettivi nazionali).

Da quanto esposto, dunque, si conferma che il concetto di dotazione organica viene superato da quello di “dotazione” di spesa potenziale, che rappresenta esclusivamente un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile e non valicabile, con la conseguenza che le Amministrazioni avranno la facoltà di coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà assunzionali previste dalle norme vigenti, verificando l'esistenza di oneri connessi con l'eventuale acquisizione di personale in mobilità e fermi restando gli ulteriori vincoli di spesa dettati dall'ordinamento di settore con riferimento anche alla stipula di contratti a tempo determinato.

Per il Collegio veneto, dunque, appare di palmare evidenza che l’esistenza di un limite di spesa potenziale massima non ancora integrato e di facoltà assunzionali da utilizzare, non è di per sé sufficiente a poter effettuare le assunzioni previste nel PTFP. Infatti, prescindendo dal rispetto dei vincoli di finanza pubblica e assunzionali vigenti (prima descritti) appare necessario rammentare che nella costruzione del PTFP l’amministrazione dovrà tenere in debita evidenza l’incidenza delle programmate assunzioni sui livelli della spesa corrente. Ciò, al fine di verificare che la stessa sia effettivamente sostenibile nel quadro di derivante dall’osservanza degli equilibri di bilancio di cui al d.lgs. 118/2011 in quanto l’assunzione di personale, ed in particolare di quello a tempo indeterminato si traduce in una imputazione di spesa corrente che incide sul bilancio dell’ente fino alla cessazione del relativo rapporto di lavoro. In pratica, dunque, il PTFP dovrà necessariamente considerare se la spesa per il personale assumibile, nello stesso contemplata, possa essere sostenibile senza incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dell’amministrazione. E ciò, anche in una prospettiva pluriennale.

In conclusione, la Sezione del Veneto, rispetto alla richiesta di parere formulata e in linea con le direttrici interpretative sopra richiamate, rappresenta che il Comune di Roana, nel programmare le assunzioni per le professionalità da acquisire sulla base delle facoltà assunzionali vigenti e dei previsti tetti di spesa nonché dei relativi stanziamenti di bilancio e nel rispetto degli equilibri di bilancio in chiave dinamica, dovrà necessariamente verificare la possibilità di rimodulare l’attuale disponibilità di personale tramite il PTFP, nel rispetto del limite finanziario massimo della “dotazione" di spesa potenziale avendo previamente verificato la possibilità di ricoprire il posto vacante per mobilità interna od esterna. L’istituto della mobilità, infatti, è da preferire rispetto allo scorrimento di graduatorie per ragioni di contenimento della spesa pubblica, con la quale il legislatore intende conseguire un’ottimale redistribuzione dei dipendenti pubblici già in servizio senza aggravio di spesa; con lo scorrimento delle graduatorie, al contrario, si determinerebbe comunque una provvista aggiuntiva di risorse umane (in questo senso viene richiamata la pronuncia della Cassazione sez. lavoro n. 12559/2017).

Resta inteso, invero, che l’ente rimasto inadempiente a quanto disposto nell'articolo art. 6 del D.lgs. 165/2001 non potrà assumere nuovo personale, così come previsto al comma 6 del citato articolo. Tale sanzione si impone sia per il mancato rispetto dei vincoli finanziari e la non corretta applicazione delle disposizioni che dettano la disciplina delle assunzioni, sia per l'omessa adozione del PTFP e degli adempimenti previsti dagli articoli 6 e 6-ter, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Va evidenziato, in questa sede che, l’impostazione contenuta nel su descritto parere, è stata accolta e utilizzata dalla Sezione regionale di controllo della Sardegna in occasione della resa di un parere a seguito di richiesta da parte di un ente locale sardo. In realtà, i giudici sardi sollevavano questione interpretativa in merito all’applicazione del vincolo assunzionale per gli enti locali minori di cui al richiamato art. 1, comma 562 della Legge 296/2006.

In particolare, il Sindaco del Comune di Genuri (SU), in relazione ai suddetti vincoli imposti dal citato comma 562 agli enti di piccole dimensioni chiedeva alla Sezione sarda “…*se, nel rispetto del corrispondente ammontare della spesa di personale dell’anno 2008, l’ente debba anche contenere il numero di unità da assumere rispetto al numero delle cessazioni (tante assunzioni quante cessazioni intervenute), oppure se possa procedere a più assunzioni (part time) a fronte di un’unica cessazione (full time). Si chiede ad esempio se l’ente possa assumere due part time a 18 ore a fronte di una sola cessazione full time a 36 ore, indipendentemente dalle categorie professionali di appartenenza ma con il rispetto del tetto di spesa complessivo del 2008”.*

I giudici contabili dell’isola con la deliberazione n. 12/2019/QMIG evidenziavano la sussistenza di un contrasto fra Sezioni territoriali in merito all’interpretazione della norma in oggetto illustrando il sopravvenuto nuovo concetto di pianta organica introdotto dal citato DM 8 maggio 2018, nell’ottica del quale si profilano margini di elasticità di cui possono disporre i Comuni di piccole dimensioni nell’esercizio della loro capacità assunzionale, ovviamente nel rispetto del tetto di spesa, in conseguenza del “*(…) superamento del tradizionale concetto di dotazione organica, dimostratosi strumento non più appropriato al fine di operare scelte sul reclutamento del personale rispondenti alle nuove esigenze di flessibilità della PA*” *(Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 548/2018/PAR).* Con ciò, ponendo alla Sezione centrale il seguente quesito: “*se, per la corretta applicazione dei limiti assunzionali di cui all’art. 1, co. 562 della legge n. 296/2006, sia possibile che a fronte di un’unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, si possa procedere a più assunzioni a tempo parziale, nel rispetto della spesa del personale dell’anno 2008,* senza, tuttavia, non aver rilevato sul punto come il comma 562 non preveda alcuna limitazione con riferimento al livello funzionale, basandosi principalmente sul rispetto del limite di spesa complessiva.

La Sezione delle Autonomie, dopo aver ricostruito l’ambito storico ed il quadro normativo conseguente che aveva portato il legislatore ad adottare norme vincolistiche finalizzate a ridurre la spesa corrente del personale degli enti locali, ricordava che il comma 562 in oggetto ha posto due criteri per il contenimento della detta spesa stabilendo sia il tetto massimo finanziario (vincolo di spesa), che non deve superare il corrispondente ammontare dell’anno 2008 (in origine era il 2004), sia il limite alle nuove assunzioni (vincolo assunzionale), consentito solo “*nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell’anno precedente*”. Sul punto, ricordando che tale ultima espressione era stata interpretata dalla giurisprudenza contabile nel senso di “*cessazioni intervenute successivamente all’entrata in vigore della disposizione (comma 562) anche con riferimento a esercizi rifluenti nell’anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l’assunzione*” (Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 52/Contr/10).

In relazione alla questione prospettata dalla Sezione Sardegna, si domandava il Collegio romano se il vincolo previsto dal comma 562 si riferisse principalmente sul rispetto del limite di spesa e non fosse anche rilevante, per l’esercizio della capacità assunzionale, il parametro della corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile stabilito nel secondo periodo del suddetto comma rilevando, sul punto, una serie di indirizzi interpretativi non univoci.

Talvolta, infatti, è stato valorizzato, il dato testuale della norma vincolistica ritenendo necessaria la corrispondenza numerica tra cessazioni intervenute e capacità assunzionale (Sezione del controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 67/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 176/2012; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 181/2018) mentre, in altri casi, si è privilegiato il criterio logico sistematico dell’equivalenza della spesa in grado di superare l’elemento letterale al fine di rendere più ragionevole la portata del vincolo restrittivo, con ciò ritenendo che il limite in questione attenga unicamente al tetto di spesa e non anche alla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile (Sezione regionale di controllo per la Lombardia: deliberazioni n. 28 e 31/pareri/2007 e n. 33/pareri/2008; Sezione regionale di controllo per la Basilicata: deliberazione n. 35/2018/PAR).

Per la Sezione delle Autonomie, la parte della richiamata norma che può essere di per sé qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica deve ricondursi solo al tetto di spesa (impegnato 2008) mentre il vincolo assunzionale posto nella seconda parte sarebbe funzionale al raggiungimento del vincolo di spesa (il primo) e, pertanto, il contenimento delle assunzioni andrebbe interpretato (seppur nell’esclusione dell’espansione della spesa) non restrittivamente, ovvero senza che lo stesso si traduca in una eccessiva contrazione dell’autonomia organizzativa degli enti (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 33/pareri/2008, n.28 e 31/pareri/2007; Sezioni riunite, deliberazioni n. 52/Contr/2010 e n. 3/contr/2011; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 35/2018/PAR). In questi termini dunque, i giudici romani pongono le basi, per giungere ad una lettura in chiave evolutiva della norma di cui al richiamato comma 562 utilizzando quale grimaldello interpretativo sia il nuovo concetto di Limite di spesa massima potenziale che la nuova valenza del PTPP, come individuati dal combinato disposto degli art. 6 e 6 ter del d.lgs 165/2001 e delle conseguenti Linee guida di cui al DM 8 maggio 2018, in precedenza richiamati.

Peraltro, nella questione di massima si evidenzia che una “ interpretazione restrittiva della norma in esame sarebbe priva dei richiesti criteri di ragionevolezza e di proporzionalità rispetto agli obiettivi da conseguire e potrebbe prospettare problemi di non facile risoluzione, ……infatti, sono Enti di esigue dimensioni e con organici molto ridotti per i quali il rispetto di rigidi vincoli assunzionali (anche per una sola unità) possono indurre notevoli ricadute sull’organizzazione e sulla prestazione dei servizi ai cittadini con possibile compromissione, in definitiva, dell’autonomia organizzativa dei medesimi (in termini: Sezioni riunite, delibera n. 52/Contr/2010 cit.)”. Motivazione, quest’ultima, fondata sui principi di autoorganizzazione ed autosufficienza che avevano già portato le Sezioni riunite della Corte con la deliberazione n. 52/2010, adottando un criterio logico-sistematico ed elastico (rispetto al tenore letterale della norma), ad interpretare l’inciso “cessazioni intervenute nel precedente anno” nel senso di ritenere che i predetti enti nella determinazione della propria capacità assunzionale, potessero tenere conto (sommandoli) dei cd. “resti assunzionali”, derivanti dalle cessazioni di più anni. Peraltro, la Sezione delle Autonomie rileva, in relazione, alla corrispondenza funzionale (e connessa categoria professionale) tra il personale cessato e quello di nuova assunzione, che, il comma 562 non impone nessuna correlazione di funzioni e categoria professionale tra i cessati e i nuovi assunti. Con la conseguenza, purché permanga l’invarianza della spesa e, cioè, venga rispettato il tetto sostenuto nell’anno 2008 per il personale, che il secondo periodo del comma 562 dell’art. 1 della legge n. 296/2006, in base al quale gli enti “*possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno*”, può interpretarsi nel senso che a fronte di un’unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l’Ente, nell’esercizio della propria capacità assunzionale, possa procedere a più assunzioni a tempo parziale. Ciò ovviamente, purchè la eventuale successiva riespansione del rapporto avvenga nel rispetto delle disposizioni che la disciplinano, sia normative e ci si riferisce all’art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007, ove si stabilisce che “*Per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni”,* sia contrattuali. Il mero richiamo della suindicata peculiare norma non sembra sufficiente tuttavia a chiarire come le assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (ex art. 36 del d.lgs 165/2001) ma parziale, debbano poi essere gestite nel tempo. Difatti, ove volesse ritenersi operativo il vincolo previsto nella disposizione di cui al comma 101 richiamata si dovrebbe giungere alla conclusione che la riespansione del rapporto da parziale a pieno possa avvenire non solo nel limite del tetto di spesa dell’impegnato 2008 ma anche utilizzando necessaria capacità assunzionale a tempo indeterminato che deve essere necessariamente maturata negli esercizi successivi a quello nel quale la correlativa assunzione a tempo parziale si è verificata.

Il dato saliente che si coglie dalla deliberazione, tuttavia, è la conferma che proviene dalla Sezione delle Autonomie sull’avvenuto superamento dell’istituto della dotazione organica e del correlativo rafforzamento quale strumento di gestione del fabbisogno anche a livello organizzativo del PTFP in linea con le innovazioni già richiamate nella prima parte di questo scritto (di commento al parere 548/2018 della Sezione veneta), conseguenti all’applicazione del combinato disposto degli art. 6 e 6 ter del d.lgs 165/2001 e delle conseguenti Linee guida di cui al DM 8 maggio 2018. Superamento in base al quale ulteriormente suffragare il richiamato approdo interpretativo fondato sull’ampliamento della possibilità da parte degli enti minori di gestire la provvista di nuovo personale a tempo indeterminato seppur in vigenza di vincoli di finanza pubblica.

La delibera infatti, richiama la valorizzazione che i suddetti articoli fanno PTFP quale strumento elastico e al contempo dinamico di gestione del personale la cui struttura, modalità di formazione e gestione vengono ben esplicitati dal DM 8 maggio 2018 (recante le “Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche” emanate al fine precipuo di orientare le amministrazioni pubbliche alla predisposizione dei predetti piani). Invero, già in precedenza la Sezione regionale di controllo per il Veneto, con la citata deliberazione 548/2018/PAR, come visto ampiamente richiamata da Sezione delle Autonomie, aveva peraltro ricostruito il quadro normativo conseguente all’applicazione degli artt. 6 e 6 ter del d.lgs. n. 165/2001, come novellati dal d.lgs. n. 75/2017.

Di seguito si richiamano alcuni passaggi della delibera 4/SEZAUT/QMIG nei quali emerge chiaramente la richiamata interpretazione del quadro normativo in chiave evolutiva: “Sebbene non vengano meno i vincoli assunzionali già previsti, la valorizzazione del piano del fabbisogno a scapito della dotazione organica (concetto introdotto dall’art.6 del d.lgs n.165/2001, come modificato dall’art.4 del d.lgs. n. 75/2017), costituisce, tuttavia, uno degli elementi che più caratterizzano la riforma, nell’ambito della quale quest’ultima non viene meno ma diventa una conseguenza delle scelte compiute dalle amministrazioni nel piano del fabbisogno, strumento dinamico e flessibile e, altresì, modificabile sulla scorta delle esigenze dell’ente (Linee di indirizzo, cap. 2, par. 2.1). Secondo l’impostazione definita dal d.lgs. n. 75/2017 e dalle successive Linee di indirizzo ministeriali, la “nuova” dotazione organica, che viene espressa in termini finanziari, per le Amministrazioni Centrali, si traduce di fatto nella definizione di una “*dotazione di spesa potenziale massima*” per l’attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale. Con riferimento alle Regioni e agli Enti locali, invece, l’indicatore di spesa potenziale massima resta quello definito dalla normativa vigente (….) Da quanto esposto, dunque, si conferma che il concetto di dotazione organica viene superato da quello di “dotazione” di spesa potenziale, che rappresenta esclusivamente un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile e non valicabile, imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti. (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 111/2018/PAR e n. 141/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto deliberazione n.548/2018/PAR. Pertanto, le amministrazioni, all’interno del limite finanziario massimo (spesa potenziale massima), “ottimizzando l'impiego delle risorse pubbliche, perseguendo obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini mediante l’adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale (in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché con le apposite linee di indirizzo) possono procedere all’eventuale rimodulazione della dotazione organica in base ai fabbisogni programmati “garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione”.

Peraltro, si osserva che sarebbe stato sufficiente il richiamo al concetto del superamento dell’istituto della dotazione organica per assicurare l’analogo approdo interpretativo cui è giunta la Sezione romana atteso che, ove si acceda ad una lettura in chiave evolutiva delle innovazioni introdotte dagli articoli 6 e 6 ter del d.lgs 165/2001, si devono ritenere (come comunque affermato della deliberazione in commento), quali unici limiti nella gestione del personale da parte degli enti con 1000 o più abitanti che minori, sia l’impegnato nell’anno di riferimento stabilito dalle corrispondenti norme vincolistiche (nell’ambito del tetto del Limite di spesa potenziale massima ex art. 1, comma 557 quater e 562 della Legge 296/2006) che le relative capacità assunzionali maturate (gestite mediante il PTFP).

A parere di chi scrive, di conseguenza, potrebbe ritenersi che non solo per gli enti minori, come riconosciuto dalla Sezione delle Autonomie, sia ammesso un turn over elastico basato sulla sostituzione ex comma 562 di un rapporto a tempo pieno con più rapporti parziali ma, potrebbero ipotizzarsi ulteriori scenari riguardanti gli enti con 1000 o più abitanti. Ad esempio, mediante la previsione in un PTFP, ad esempio, in enti che non avevano posti dirigenziali nella “ex” dotazione organica ma solo plurime posizioni organizzative, della soppressione di alcune di queste e della loro sostituzione, in termini di correlativa spesa di personale, con una posizione dirigenziale di nuova istituzione. Ciò ovviamente in base ad adeguate motivazioni che si riscontrino sia sul modello organizzativo (modifica regolamentare) sia su quello di gestione del fabbisogno di personale (PTFP) a nulla ostando, in tal circostanza, la formulazione dell’art. 1, comma 557, della richiamata Legge 296/2006 ove, lettera b) del primo periodo, in relazione all’esigenza di una “..riduzione delle spese di personale, (…) garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale” ove nella detta norma si prevede vadano adottate “….azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia ..” rivolte alla “..razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico”. Infatti, sarebbe un controsenso che, a fronte della scomparsa dell’istituto della dotazione organica, sostituito da uno strumento più flessibile come quello del livello di spesa potenziale massima da gestire mediante il PTFP, si ritenesse ancora operativa una norma come quella sopra richiamata che poteva trovare, si una collocazione, ma nel periodo storico della sua emanazione, caratterizzato quest’ultimo dall’introduzione di veri e propri blocchi del turn over di personale sulla cui operatività si fondavano i richiamati stringenti vincoli, anche per gli enti locali, in materia di controllo della spesa di personale e di sostituzione dei cessati. Norma che, oltretutto suggeriva, e non imponeva, alle amministrazioni destinatarie di ridurre le posizioni dirigenziali quale soluzione finalizzata a realizzare la “..razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici….”. Peraltro, detta lettura appare suffragare l’operatività nella fattispecie in esame del noto brocardo *Tam dixit quam voluit,* atteso che non sembrano rinvenirsi nel testo del d.lgs 165/2001 e nel Testo Unico degli Enti Locali di cui al d.lgs 267/2000, disposizioni assulutamente preclusive per gli enti locali che non prevedano posizioni dirigenziali nella “superata” dotazione organica la possibilità (fermo restando il rispetto della spesa potenziale massima), di istituirne di nuove.

Si osserva sul punto, che ove l’ordinamento voglia porre degli specifici limiti all’esercizio della discrezionalità amministrativa in tema di organizzazione e personale, in genere lo preveda espressamente: è il caso, ad esempio, dell’articolo 37 (Art. 18 commi 102 e 103 LR 23 ottobre 1998 n. 10) del *Testo unico delle leggi regionali sull’ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (e successive integrazioni e modificazioni)* rubricato *“*Qualifiche dirigenziali” ove si dispone che *“I comuni con più di diecimila abitanti possono dotarsi di figure dirigenziali. La qualifica dirigenziale è unica.”*.La richiamata norma, dunque, pone un implicito divieto all’istituzione di un posto di funzione dirigenziale per i comuni sotto i diecimila abitanti divieto che, come sopra rilevato, non si rinviene nelle disposizioni ordinamentali di cui al d.lgs 165/2001 e del TUEL per gli enti locali delle regioni ad autonomia non differenziata né in via generale né in via particolare per quelli delle medesime dimensioni oggetto della disposizione di cui al richiamato art. 37.

Le conclusioni al quale perviene lo scrivente, sopra richiamate, appaiono in parte rinvenibili nell’approdo interpretativo cui giunge la Sezione regionale di controllo per la Puglia nel rispondere ad una articolata richiesta di parere formulata dalla Commissione straordinaria del Comune di Manduria in ordine alla programmazione dei fabbisogni del personale per il triennio 2019-2021 tenuto conto della modifica introdotta dall'art. 4 del Decreto legislativo n.75/2017 all'art. 6 del Testo unico sul pubblico impiego del 2001 e dei vincoli di spesa del personale vigenti.

Il comune richiedente formulava alla Sezione i seguenti quesiti:

* *1) 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;*
* 2 *)con riferimento specifico alla dirigenza, nella spesa per cessazioni utile a generare capacità assunzionali, ai sensi dell’art. 3, comma 5 del d.l. n. 90/2014, debbano essere computate le sole cessazioni del personale dirigenziale di ruolo ovvero anche quelle dei dirigenti reclutati ai sensi dell’art. 110, comma 1 TUEL;*
* 3) *se stante il richiamo dell’art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 165/2001 al rispetto dell’art. 2, comma 10-bis del d.l. 6.7.2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla l. 7.8.2012, n. 135), che vieta l’istituzione di nuovi posti dirigenziali, sia consentita agli enti locali con dirigenza la previsione di copertura, nel piano triennale 2019-2021, di posti dirigenziali ulteriori rispetto a quelli già coperti alla data del 31.12.2018 e se, a tal proposito, debba farsi riferimento ai soli posti coperti da personale di ruolo ovvero anche ai posti coperti da dirigenti reclutati ai sensi del citato art. 110, comma 1 TUEL.*

Il Collegio, verificando *in primis* i requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva e rilevando la sussistenza di entrambi i presupposti si pronunciava, con la deliberazione n. 30/2019/PAR, nel merito dei tre quesiti posti dell’amministrazione locale alla luce della normativa vigente e dei principali indirizzi giurisprudenziali ricostruendo il complesso quadro normativo di riferimento.

Premetteva la Sezione che il Decreto Madia, nel riformulare l'art. 6 del Testo Unico del Pubblico Impiego, ha introdotto un significativo elemento di novità in quanto ha rovesciato il rapporto tra la dotazione organica e i fabbisogni del personale nel senso che se precedentemente era la dotazione organica a determinare i fabbisogni del personale attualmente è la valutazione dei fabbisogni tramite apposito Piano a definire le modalità di soddisfacimento del fabbisogno di personale. Le nuove disposizioni non alterano però i limiti di finanza pubblica alla spesa del personale di cui ai commi 557 e seguenti della legge finanziaria 2007, nel testo attualmente vigente, ove si dispone: “*ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell’ambito della propria autonomia e rivolte alla razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l’obiettivo di ridurre l’incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico, nonché al contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa (comma 557);*

*- costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all’art. 110 TUEL, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all’ente (comma 557-bis);*

- *in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto – previsto dall’art. 76, comma 4, del d.l. 25.6.2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla l. 6.8.2008, n. 133) per l’ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno – di: i) procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; ii) stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della medesima disposizione (comma 557-ter);*

- *dal 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» (co. 557-quater, introdotto dal co. 5-bis dell’art. 3 del d.l. n. 90/2014).*

Viene poi evidenziato che, successivamente l’art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114) ha nuovamente rimodulato le percentuali assunzionali rispetto al personale cessato (c.d. turn over); è stato, infatti previsto che «*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. (…). 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 tre 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 triennio precedente (…)*».

Il legislatore, poi, è nuovamente intervenuto sulla materia con l’art. 1, comma 228, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) che, per quanto di interesse in questa sede, così dispone: «*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*».

Ricorda la Sezione pugliese che in merito ai rapporti fra l’art. 3, comma 5 del d.l. n. 90/2014 e la disposizione da ultimo richiamata si è pronunciata la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 16/2016/QMIG, secondo cui «*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*».

Alla luce di detto quadro normativo di riferimento, il Collegio della Puglia in merito al primo quesito dell'istante in ordine alla possibilità di determinazione di un unico budget assunzionale utilizzabile indistintamente per personale dirigenziale e non mediante il cumulo dei valori economici delle capacità assunzionali maturate nel triennio 2019/2021 e degli eventuali resti inutilizzati degli anni precedenti, in luogo di due distinti budgets per ciascuna categoria considerata, ha rilevato il non uniforme orientamento delle Sezioni Regionali.

Difatti, la Sezione Regionale di Controllo per il Lazio (deliberazione n. 21/2018/PAR) ha concluso per la necessità di distinguere i due budgets di categoria sulla base dello statuto della dirigenza pubblica.

Secondo i giudici laziali la *ratio* dello statuto è quella di costituire una dirigenza pubblica di natura manageriale i cui correlati atti di pianificazione e programmazione della dirigenza devono destinare una idonea provvista finanziaria che tenga conto del trattamento fondamentale e variabile collegato alla retribuzione di posizione e di risultato. Ne consegue pertanto una connaturale differenziazione tra area dirigenziale e non finalizzata al reclutamento di distinte tipologie di personale.

A conclusioni differenti è giunta la Sezione Regionale di Controllo della Lombardia (deliberazione 222/2018/PAR) che in merito a un quesito formulato alla Sezione in merito all'utilizzo di resti assunzionali di personale di qualifica non dirigenziale per l'assunzione di dirigenti ha affermato che l'art. 5 del D.L. 90/14 non fa distinzione tra personale di qualifica dirigenziale e non. I Giudici lombardi citando la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 25/SEZAUT/2017/ QMIG nel punto in cui “*dal vigente quadro normativo non vengano 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*», hanno quindi concluso 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 d.l. n. 90/2014.

Il Collegio pugliese ha pertanto ritenuto di sottoporre la questione al Presidente della Corte dei Conti per l'eventuale deferimento alla Sezione Autonomie o alle Sezioni Riunite al fine di una corretta funzione nomofilattica della Corte nell'interpretazione delle disposizioni di diritto.

In merito al secondo quesito formulato dall'ente, vertente sul computo della spesa per cessazioni dei dirigenti reclutati ai sensi dell'art. 110 del Tuel nella spesa complessiva utile a generare capacità assunzionale ex art. 3 comma 5 del D.l. n. 90/2014, il Collegio ha dato una risposta negativa in quanto la *ratio* della richiamata disposizione del Tuel è finalizzata all’affidamento di incarichi dirigenziali a contratto di natura fiduciaria ed a tempo determinato: ne consegue che la relativa spesa per cessazione non genera, come noto, capacità assunzionali da utilizzare per contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato di cui all’art.36, comma 1, del d.lgs 165/2001.

In ordine al terzo quesito relativo all’operatività del divieto di cui all'art. 2 comma 10 bis del D.l. n. 95/2012 di incrementare il numero degli uffici dirigenziali se non con disposizione di legge, il Collegio fa presente che la norma è applicabile solo agli uffici dirigenziali delle amministrazioni statali ed equiparate.

Alla luce di detta lettura e in relazione al predetto quesito la Sezione ragionevolmente afferma che la copertura nel piano triennale del fabbisogno del personale di posti ulteriori rispetto a quelli ricoperti al 31 dicembre 2018 per gli enti locali sia estesa a qualsiasi tipologia di personale dirigenziale, sulla base di una attenta e motivata valutazione emergente da detto Piano.

Detto approdo, pertanto, di fatto sembra suffragare una parte della conclusione cui lo scrivente è giunto nell’ambito del commento alla deliberazione n.4/SEZAUT/2019/FRG della Sezione delle Autonomie sopra riportato. Ovvero la possibilità di istituire figure dirigenziali in enti locali ove queste non erano prevista nell’originaria dotazione organica.