



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 20 dicembre 2018

composta dai magistrati:

Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f., relatore
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Roana prot. n. 15397 del 03/12/2018, acquisita al prot. C.d.c. n. 0009344-03/12/2018-SC_VEN-T97-A;



VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 67/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere dott. Giampiero Pizziconi,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Roana ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, inerente alla possibilità di utilizzo di graduatorie concorsuali.

In particolare, il Sindaco esprimeva che il Comune di Roana approvava, nell'anno 2008, la graduatoria per un concorso pubblico per categoria B3 relativamente ad un posto di collaboratore professionale amministrativo Area affari generali.

La nota proseguiva specificando che "Il vincitore di detta graduatoria è stato assunto nel 2009. 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 di questa Sezione n. 189/2018/PAR, nella parte in cui si evidenziava la nuova valenza della programmazione del fabbisogno avviata con il Piano Triennale, chiedeva infine *"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."*

II. Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'**ammissibilità**, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7 comma 8 della legge 131 del 05 giugno 2013 secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente che *"Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane"* ed, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei Conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004.



nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (SS.RR. in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *"qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"* (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei Conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., ex multis, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi,



configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

III. Tutto ciò premesso, sotto il **profilo soggettivo**, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo. Si precisa, a tal proposito, che non appare ostativo all'ammissibilità della richiesta *de quo*, la circostanza che la stessa non sia stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (cd. CAL).

Il CAL nella Regione del Veneto, infatti, è stato formalmente istituito con la recente L.R. n. 31 del 25/09/2017, in attuazione dell'art. 16 Statuto del Veneto, approvato con Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, ma non è, ad oggi, ancora operativo.

A supporto di tale interpretazione, si ribadisce che lo stesso articolo 7 comma 8 della legge n. 131/2003 utilizza la locuzione *"di norma"*, non precludendo, dunque, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

IV. Quanto al **profilo oggettivo**, va evidenziato che la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Ne consegue che il parere viene reso unicamente avuto riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere*, ovvero già assunte o atti già adottati *ex post*.

Dal punto di vista oggettivo la questione si delinea ammissibile, in quanto la richiesta di parere del Comune di Roana verte sulla corretta interpretazione e applicazione di disposizioni in materia di spesa del personale alla luce delle *Linee di Indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche* di cui al DM del 08/05/2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica



amministrazione, pubblicate in G.U. n. 173 in data 27/07/2018, norme, dunque, che si inquadrano nell'ambito della contabilità pubblica, intesa quale corretto utilizzo di risorse e, più in generale, contenimento della spesa pubblica, ai fini di una sana gestione finanziaria dell'Ente.

V. Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva, e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte discrezionali dell'ente, né tantomeno valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale, questa Sezione prenderà in esame il quesito formulato dall'Amministrazione comunale astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta sottostante, offrendo esclusivamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

VI. Nel merito, in via preliminare, appare opportuno precisare 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. I vincoli direttamente collegati alla spesa del personale rappresentano, invero, la concretizzazione del principio di contenimento della spesa pubblica perseguito dal legislatore da almeno un decennio.

In questa sede giova ricordare, sul punto, che i vincoli di finanza pubblica complessivamente finalizzati ai risparmi di spesa corrente sono diretta conseguenza delle misure necessarie a far conseguire al Paese gli obiettivi posti dalla programmazione economica finanziaria dell'Unione europea. Detti obiettivi, legati al vincolo di appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, sono stati trasfusi, con le recenti riforme costituzionali, nella Carta fondamentale dei diritti, ovvero nella Costituzione repubblicana (in particolare, il riferimento è agli artt. 81, 97 e 119). Ad oggi, invero, non si può non concordare con l'affermazione che l'agire della PA è conforme ai dettami della Costituzione esclusivamente quando è finanziariamente sostenibile salvo ovviamente le circostanze nelle quali, il rapporto tra principi o diritti tutelati e sostenibilità finanziaria deve essere ricondotto ad unità in applicazione del principio di bilanciamento (sul tema del rapporto tra vincoli di finanza pubblica, sostenibilità finanziaria e diritti costituzionalmente garantiti si vedano ad esempio le deliberazioni di questa Sezione n. 377/2011/PAR e 191/2014/PAR).

In quest'ottica, dunque, si inquadrano e si giustificano i ripetuti interventi del legislatore ordinario sul piano della spesa pubblica, atti a conformare l'agire degli enti territoriali (e, più in generale, di tutte PP.AA.) secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica (con rif. all'art. 117 Cost.).

Ne consegue che i principi espressi a livello sovranazionale e costituzionale, come detto, non solo giustificano, anzi sollecitano, l'adozione da parte dello Stato di misure di contenimento della spesa pubblica (in primis del personale), che non possono che essere considerate, dunque, quali principi generali di coordinamento della finanza pubblica.

La stessa Corte Costituzionale ha statuito, in maniera granitica, che le misure riguardanti la spesa personale sono inderogabili, in quanto il loro rispetto concorre ad assicurare



(sotto forma di riduzione della componente corrente della spesa) il conseguimento degli equilibri complessivi di finanza pubblica.

Ne consegue, anche che il primo degli obiettivi da perseguire da parte degli enti locali è come sopra accennato, il conseguimento dei saldi di finanza pubblica come diretta conseguenza dell'applicazione dei canoni imposti dalla legge 243/2012 attuativa del riformulato articolo 81 della Costituzione. Dalla violazione della predetta disposizione discende il divieto di assunzione.

Inoltre, non appare superfluo ricordare 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, anche in questo caso, consegue il divieto di assunzione nell'anno successivo (commi 562 e 557 ter).

In relazione a tali ulteriori norme di dettaglio relative al contenimento della spesa, va precisato come negli ultimi anni il legislatore sia 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”.

Afferente al richiamato principio di riduzione della spesa, e quale sua concretizzazione, il legislatore ha introdotto e continuamente modificato, nel corso dell'ultimo decennio, una serie di vincoli assunzionali espressi in termini percentuali sulle cessazioni e finalizzati a regolare il turn over del personale ed in particolare di quello a tempo indeterminato. Giova evidenziare che in precedenza i vincoli assunzionali erano indifferenziati e valevano sia per il tempo indeterminato che per il lavoro flessibile (art. 76, comma 7 del d.l. 112/2008 in combinato disposto con il richiamato art. 1, c. 557 della Legge 296/2006). Solo con le modifiche normative introdotte con l'articolo 4 della legge 12 novembre 2011, n. 183 che ha interessato,



modificandolo, l'allora vigente articolo 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112 convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, si sono estesi agli enti locali i principi contenuti nella disposizione di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122, relativa ai vincoli alle assunzioni per lavoro flessibile cui sono soggette le pubbliche amministrazioni.

In pratica, si è creato un doppio binario: da un lato i vincoli riguardanti le assunzioni a tempo indeterminato, che rappresentano la forma ordinaria del rapporto di lavoro con la P.A. in virtù dell'articolo 36, del d.lgs. 165/2001 secondo il quale *“per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato”*; dall'altro i limiti di spesa introdotti ex novo per le assunzioni relative al lavoro flessibile, che a norma del medesimo articolo 36 possono essere effettuate *“soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”*. Per queste tipologie di assunzioni si sono infatti individuati vincoli assunzionali specifici legati ad una percentuale della relativa spesa riferita ad un determinato esercizio finanziario (2009) (deliberazione della Sezione delle Autonomie n.12/SEZAUT/2012/INPR).

Le predette percentuali assunzionali, per il lavoro a tempo indeterminato, tuttavia tendono a differenziarsi in relazione alla dimensione dell'ente locale. Infatti, il citato articolo 1, comma 557 impone agli enti (ex soggetti al patto di stabilità) un vincolo assunzionale percentualmente parametrato alla spesa per cessazioni avvenute nel precedente anno (parametro capitaro) mentre per gli enti cosiddetti minori ovvero quelli non soggetti al patto di stabilità, l'art. 1 comma 562 della richiamata legge 296/2006 ha previsto che le assunzioni siano paramtrate non ad una percentuale della spesa per cessazioni avvenute nell'anno precedente ma alla cessazione dei rapporti di lavoro. Per gli enti soggetti al patto di stabilità, nel corso degli anni, sono state variate costantemente le percentuali assunzionali in relazione alla spesa per cessati.

Inoltre, va necessariamente richiamato il comma 557 quater della predetta legge 296/2006 come introdotto dall'art. 3 del d.l. 90/2014 a far data dal 2014 ove si valorizza il principio del contenimento della spesa di personale. Principio che, di fatto, va a sostituire quello di tendenziale riduzione dell'analogha spesa che, come visto sino ad allora, aveva caratterizzato le politiche del personale degli enti locali che erano soggetti al rispetto del patto di stabilità.

Rispetto al superamento di tale principio si veda la deliberazione di questa Sezione n. 386/2016/PAR e, analogamente su tale linea, si era orientata la stessa Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ove afferma: *“A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG).



Quanto agli altri vincoli presenti nell'ordinamento, che si possono definire generali ed ai quali sono sottoposte indistintamente tutte le amministrazioni pubbliche, per quanto riguarda la questione oggetto del presente parere, appare necessario rammentare quelli che producono i loro effetti in relazione all'esercizio della facoltà assunzionale tra i quali 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 (di cui si dirà di seguito) 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"*.

Accanto ai vincoli 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).

Sempre in via preliminare, si evidenzia poi, che le amministrazioni pubbliche possono procedere allo scorrimento delle graduatorie finalizzate al reclutamento di personale solamente nel caso in cui queste ultime siano ancora valide e siano concernenti 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" – v.si l'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, la Circolare UPPA n. 1541/2004 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"*.

Appare opportuno, inoltre, evidenziare 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 da un lato, e di tutelare le



posizioni dei vincitori e/o idonei potenzialmente penalizzati dai reiterati blocchi delle assunzioni, dall'altro. In altri termini, il legislatore ha utilizzato l'istituto della proroga al fine di ridurre la spesa pubblica, in attuazione dei principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.

Il sistema tradizionale di assunzioni nella PA si fondava, altresì, sul concetto di dotazione organica, intesa quale strumento fondamentale ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di un ente. Si trattava, tuttavia, di un "contenitore" rigido con funzione programmatica 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.

L'art. 89 comma 5 del TUEL, tutt'ora, prevede che *"Gli enti locali, nel rispetto dei principi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti"*.

Con la legge n. 124 del 7 agosto 2015 concernente le *"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* (cd. Legge Madia di Riforma della Pubblica Amministrazione) tuttavia, il legislatore si è posto l'obiettivo di riformare la PA ed in particolare - per quanto di interesse in questa sede - tramite l'art. 17 *"Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* 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).

In attuazione alla predetta legge è stato emanato il decreto legislativo n. 75/2017 avente ad oggetto *"Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche."* (Pubblicato nella Gazz. Uff. 7 giugno 2017, n. 130) e successivamente 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, pubblicate in G.U. n. 173 del 27/04/2018.

Queste ultime sono state emanate, come previsto espressamente all'art. 1 del DM, al fine precipuo di orientare le amministrazioni pubbliche alla predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale, secondo le previsioni di cui agli artt. 6 e 6 ter del D. Lgs. 165/2001, come novellati dal D.Lgs. 75/2017.

L'art. 6 del D.lgs. 165/2001, nella sua attuale formulazione, prevede che *"1. Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali."*



2. 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.

3. In sede di definizione del piano di cui al comma 2, 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.

4. Nelle amministrazioni statali, il piano di cui al comma 2, adottato annualmente dall'organo di vertice, è approvato, anche per le finalità di cui all'articolo 35, comma 4, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le altre amministrazioni pubbliche il piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3, è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Nell'adozione degli atti di cui al presente comma, è assicurata la preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.

[4-bis. abrogato]

5.(...).

6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.

6-bis. (...)

Con l'art. 6 ter del D.Lgs. 165/2001 (introdotto dall'articolo 4, comma 3, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75) il legislatore ha, inoltre, gettato le basi per il superamento del sistema tradizionale delle dotazioni organiche e la sua sostituzione con il piano triennale del fabbisogno.

Tale documento dovrà essere predisposto dai singoli enti sulla base delle Linee di Indirizzo fissate con il citato decreto ministeriale e nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica.



La norma espressamente prevede che “1. Con decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale ai sensi dell'articolo 6, comma 2, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali.

2. Le linee di indirizzo di cui al comma 1 sono definite anche sulla base delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di cui all'articolo 60.

3. Con riguardo alle regioni, agli enti regionali, al sistema sanitario nazionale e agli enti locali, i decreti di cui al comma 1 sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Con riguardo alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale, i decreti di cui al comma 1 sono adottati di concerto anche con il Ministro della salute.

4. Le modalità di acquisizione dei dati del personale di cui all'articolo 60 sono a tal fine implementate per consentire l'acquisizione delle informazioni riguardanti le professioni e relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni.

5. Ciascuna amministrazione pubblica comunica secondo le modalità definite dall'articolo 60 le predette informazioni e i relativi aggiornamenti annuali che vengono resi tempestivamente disponibili al Dipartimento della funzione pubblica. La comunicazione dei contenuti dei piani è effettuata entro trenta giorni dalla loro adozione e, in assenza di tale comunicazione, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni.

6. Qualora, sulla base del monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica attraverso il sistema informativo di cui al comma 2, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, si rilevino incrementi di spesa correlati alle politiche assunzionali tali da compromettere gli obiettivi e gli equilibri di finanza pubblica, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con decreto di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta le necessarie misure correttive delle linee di indirizzo di cui al comma 1. Con riguardo alle regioni, agli enti regionali, al sistema sanitario nazionale ed agli enti locali, le misure correttive sono adottate con le modalità di cui al comma 3.”

Le citate Linee di Indirizzo ministeriali – dichiaratamente di natura non regolamentare – in conformità con la volontà del legislatore, hanno ribadito, con intento operativo, 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. La dotazione organica, invero, era rigidamente basata in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali ivi contemplate.

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.

La programmazione rappresenta, infatti, lo strumento imprescindibile di un apparato/organizzazione chiamato a garantire il continuo miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese, e costituisce il corollario del generale vincolo di perseguimento dell'interesse pubblico. (in questo senso Cdc sez. controllo Puglia 111/2018/PAR).

Il principio cardine del PTFP è quello dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche e dell'ottimale distribuzione delle risorse umane, come previsto dall'art. 6 comma 2 del D.lgs. 165/2001, il quale, tuttavia, deve essere attuato mediante il ricorso ad una coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'art. 35 comma 2.

Il piano triennale deve svilupparsi nel rispetto dei vincoli finanziari connessi con gli stanziamenti di bilancio e con quelli in materia di spesa del personale e, in armonia con gli obiettivi definiti nel ciclo della performance, articolati a loro volta, ex art. 5 comma 1 D.lgs. 150/2009, in "obiettivi generali" e "obiettivi specifici"; in ogni caso la programmazione non può comportare maggiori oneri per la finanza pubblica.

Secondo 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.

Relativamente al divieto di assunzione di personale di cui all'art. 6 comma 6 D.lgs. 165/2001, l'art. 22, comma 1, del D.Lgs. n. 75/2017 ha previsto che: "*Le linee di indirizzo per la pianificazione di personale di cui all'articolo 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotte dall'articolo 4, sono adottate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. In sede di prima applicazione, il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dal presente decreto, si applica a decorrere dal 30 marzo 2018 e comunque solo decorso il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione delle linee di indirizzo di cui al primo periodo*".

Il piano triennale dei fabbisogni costituisce, altresì, strumento di controllo della spesa e del 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 assume, in pratica, la medesima valenza programmatica assunta dal bilancio pluriennale degli Enti Locali (D.Lgs. n. 118/2011) che, per l'appunto prevede la predisposizione di un bilancio articolato su tre anni e che comunque 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”. 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.

Il Piano Triennale diventa lo strumento programmatico, modulabile e flessibile, per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione.

Il superamento dello strumento della dotazione organica, come detto, è nato dalla *voluntas legislatoris* di rendere più duttile l'azione della pubblica amministrazione e nello specifico di superare l'automatismo nel mantenimento dei posti in organico nella struttura dell'ente anche nel momento della cessazione dei dipendenti. Automatismo che veniva a prodursi nelle circostanze, in verità molto diffuse, nelle quali le amministrazioni non adeguavano detta dotazione 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.

Nella descrizione che emerge dal DM citato (ed in particolare per le amministrazioni non territoriali ivi richiamate) nella costruzione dei contenuti del PTFP la dotazione organica dovrà essere espressa in termini finanziari. In tale costruzione il valore iniziale della spesa massima potenziale dovrà essere calcolato attribuendo i valori derivanti dagli oneri di personale come emergenti dalla vigente dotazione organica adottata dall'ente. In questo novellato quadro normativo, il Piano Triennale viene a porsi come strumento sostitutivo della dotazione organica. Quest'ultima, tuttavia, utilizzata quale necessario momento di passaggio per la costruzione della dotazione di spesa massima potenziale, assume in tale fase una sua valenza per così dire “figurativa” nel senso di essere necessaria per la quantificazione della spesa massima potenziale espressa dal PTFP.

Ne consegue che in questa mutata impostazione, anche a scopo di coordinamento normativo, il PTFP potrà (e dovrà) essere considerato il parametro ed il documento programmatico di riferimento sostitutivo della “dotazione organica”, in tutti i casi in cui le norme vigenti facciano ancora espresso riferimento a quest'ultimo istituto.

La conferma di questa tesi, a parere di questa Sezione, si desume a chiare lettere dal paragrafo 2.1 delle Linee di Indirizzo dedicato al “..superamento della dotazione organica” ove si afferma che *“Per le amministrazioni centrali la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal PTFP. Essa, di fatto, individua la “dotazione” di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente. Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell'ambito del PTFP, potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione”*. (Linee di indirizzo, paragrafo 2.1, pag. 10).



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.

A tal fine, ogni ente dovrà procedere alla rilevazione del proprio fabbisogno di personale sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto il profilo qualitativo. Il primo profilo concerne la consistenza numerica di unità necessarie ad assolvere alla *mission* dell'amministrazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica (sarà opportuno per tale profilo individuare parametri che consentano di definire un fabbisogno standard per attività omogenee o per processi da gestire).

Il secondo profilo concerne, invece, le diverse tipologie di professioni e competenze professionali idonee a soddisfare le nuove esigenze e obiettivi dell'amministrazione.

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, imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti. (in questo senso si veda da ultimo Cdc sez. controllo per la Puglia n. 111/2018/PAR e n. 141/2018/PAR)

Lo stesso DM del 8 maggio 2018 precisa che, in ogni caso, per Regioni e per gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, resta impregiudicato quale indicatore di spesa potenziale massima quello previsto dalla normativa vigente.

A tal fine, gli enti dovranno indicare nel PTFP, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 165/2001, 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.

Espressamente viene stabilito che *"Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell'ambito del PTFP, potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Tale rimodulazione individuerà quindi volta per volta la dotazione di personale che l'amministrazione ritiene rispondente ai propri fabbisogni e che farà da riferimento per l'applicazione di quelle disposizioni di legge che assumono la dotazione o la pianta organica come parametro di riferimento (vedi, ad esempio, l'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che indica un limite percentuale della dotazione organica ovvero, in senso analogo, l'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000)."*

Ne consegue 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.

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.

A fini di completezza, le Linee di Indirizzo sottolineano altresì che *“Nell'ambito delle suddette facoltà di assunzione vanno ricomprese anche quelle previste da disposizioni speciali di legge provviste della relativa copertura finanziaria, nonché l'innalzamento delle facoltà derivante dall'applicazione dell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 75 del 2017. In questo senso, l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni.”*

Concludendo, a parere di questa Sezione, 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 la “dotazione” attuale tramite il PTFP, nel rispetto del limite finanziario massimo della “dotazione” di spesa potenziale individuato sulla base delle indicazioni sopra riportate, 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 Cassazione sez. lavoro 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, come visto, 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.



In sede di prima applicazione, il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del d.lgs. 165/2001 ha iniziato a decorre dal sessantesimo giorno dalla pubblicazione delle sopra citate linee di indirizzo, fatti salvi, tuttavia, i piani di fabbisogno già adottati.

L'eventuale sanzione del divieto di assumere si riflette, pertanto, sulle assunzioni del triennio di riferimento del nuovo piano, senza estendersi a quelle disposte o autorizzate per il primo anno del triennio del piano precedente, nel caso in cui l'amministrazione abbia attuato correttamente tutti gli adempimenti previsti dalla legge per il piano precedente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Roana (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2018.

Il Presidente f.f., relatore

Giampiero Pizziconi



Depositata in Segreteria il **20 DIC. 2018**

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

Dott.ssa Letizia Rossini

