



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*composta dai magistrati:*

Carlo Chiappinelli	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere
Carmela Mirabella	Consigliere;
Angela Pria	Consigliere;
Oriella Martorana	Consigliere, relatore;
Elena Papa	Primo Referendario;

*ha adottato la seguente deliberazione*

*nella Camera di consiglio del 9 marzo 2018*

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTO il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

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

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Consiglio regionale della regione Lazio, a firma del Presidente, con nota acquisita al protocollo della Sezione n.2978/2017, in merito alla corretta interpretazione e applicazione delle norme di fonte statale disciplinanti le facoltà assunzionali delle Pubbliche Amministrazioni, nel cui ambito è da annoverarsi il Consiglio regionale;

VISTA l'ordinanza n. 5 del 7 marzo 2018, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta sopra indicata;

UDITO il relatore, Consigliere Oriella Martorana;

#### **PREMESSO**

Il Consiglio regionale, con nota a firma del Presidente n. 620/2017, ha formulato una articolata serie di quesiti intesi a conoscere l'avviso della Sezione in merito alla corretta definizione del quadro normativo posto dal legislatore statale in materia di facoltà assunzionali riconosciute alle P.P.A.A., caratterizzato da ripetuti interventi che ne rendono incerta la puntuale interpretazione e conseguente applicazione, in vista dell'adozione degli atti programmatici finalizzati all'eventuale assunzione di personale.

Nel dettaglio, chiede di conoscere:

- 1) le quote percentuali da applicare alle cessazioni intervenute, distintamente per ciascuno degli anni da prendere in considerazione ai fini del calcolo delle capacità assunzionali, tenuto conto della possibilità di cumulo delle risorse destinate alle assunzioni in un arco temporale non superiore al triennio e dell'ulteriore possibilità di utilizzo dei residui ancora disponibili riferiti al triennio precedente rispetto all'anno di competenza; in particolare, se il *budget* relativo alla prima delle annualità costituenti il triennio precedente, ossia il 2014, che comprende i resti dei risparmi dovuti per cessazioni verificatesi negli anni 2011, 2012 e 2013, sia ancora interamente utilizzabile, oppure se possa essere utilizzato limitatamente alla sola quota derivante dalle cessazioni avvenute nel 2013;
- 2) se le quote percentuali ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali, una volta definite alla luce dei parametri e criteri normativamente fissati (per come ricostruiti alla luce del subquesito che precede), possano applicarsi con regime differenziato per il personale che non rivesta qualifica dirigenziale rispetto a quello con qualifica dirigenziale e, in caso affermativo, secondo quale distinzione;
- 3) se le capacità assunzionali per il personale di comparto e dirigenziale, come sopra calcolate, possano essere cumulate tra loro al fine di determinare un unico *budget*

complessivo da utilizzare indistintamente per assunzioni riferite ad entrambe le tipologie di personale oppure se, per ciascuna di esse, debba essere computato e eventualmente utilizzato il *budget* rispettivamente calcolato;

4) se i resti derivanti dalle capacità assunzionali non esercitate nel triennio precedente all'anno di competenza possano essere utilizzati – con riferimento all'anno in cui sono maturati – pur in assenza di programmazione, in considerazione della circostanza che l'Amministrazione era in attesa degli esiti del riscontro alle controdeduzioni formulate ai rilievi mossi in sede ispettiva dal MEF.

#### **AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è stata formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di parere, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Con riguardo al primo profilo - individuazione dei soggetti legittimati all'attività di impulso della funzione consultiva - la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva risulta circoscritta ai soli Enti espressamente elencati dalla disposizione richiamata, attesa la natura speciale che tale funzione riveste rispetto all'ordinaria sfera di competenze intestate alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. La legittimazione all'attività di impulso della funzione consultiva, inoltre, per i riflessi che ne possono discendere sulla gestione finanziaria dell'Ente, deve essere riconosciuta esclusivamente all'Organo di vertice, dotato della rappresentanza legale dell'Ente medesimo ed individuabile, nel caso dell'Ente regionale, di norma, nel Presidente della Giunta regionale e, con riferimento agli atti di normazione, in quello del Consiglio regionale (in tal senso cfr. Sezione delle Autonomie, atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e delib. n. 5/AUT/2006). E tuttavia, intuitive esigenze di coerenza con la necessità di ricondurre l'iniziativa dell'acquisizione di pareri ai soli organi dotati di particolare esponentialità, per autonomia e capacità rappresentativa e di coordinamento, hanno indotto varie Sezioni territoriali di controllo a superare la limitazione dell'iniziativa per l'acquisizione di pareri del Consiglio regionale al solo caso di atti di

normazione, in considerazione dell'ambito concreto di autonomia - anche amministrativa e contabile - assicurato da ciascun ordinamento regionale al Consiglio medesimo (vedasi, *ex multis*, sez. reg.le controllo Lazio, delib. n. 44/2010/PAR; sez.reg.le controllo Piemonte, delib. n. 165/2011/PAR; sez.reg.le controllo Lombardia, delib. n. 137/2013/PAR; sez. reg.le controllo Lazio, delib. n. 17/2016/PAR; sez.reg.le controllo Abruzzo, delib. n. 103/2017/PAR).

Passando a considerare la richiesta di parere in esame, si osserva che la legittimazione del Presidente del Consiglio regionale a ottenere l'esercizio della funzione consultiva ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, può farsi discendere dalle previsioni della legge statutaria della regione Lazio, in particolare tenuto conto delle previsioni normative di seguito riportate: art. 21 ("Presidente del Consiglio"): "*1. Il Presidente del Consiglio regionale rappresenta il Consiglio ed è il garante della sua autonomia e dei diritti dei consiglieri. (...) 3. Convoca e presiede l'Ufficio di presidenza, assicura il buon funzionamento dell'amministrazione interna ed esercita le altre funzioni attribuite dallo Statuto, dalle leggi e dai regolamenti interni*"; art. 22 ("Ufficio di presidenza"), c. 1, "*L'ufficio di presidenza (...) esercita funzioni inerenti all'autonomia organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile del Consiglio, secondo quanto stabilito dallo Statuto, dalla legge regionale e dai regolamenti interni*"; art. 24 ("Autonomia del Consiglio"), c. 1, "*Il Consiglio regionale ha piena autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e di gestione patrimoniale, che esercita con le modalità stabilite dai propri regolamenti interni*". Dalle norme sopra riportate si deduce che il Presidente del Consiglio regionale è, insieme, organo politico e organo di vertice dell'apparato amministrativo e burocratico dell'Assemblea elettiva, e dunque organo dotato di particolare esponentialità del Consiglio medesimo, per ciò stesso legittimato alla proposizione di pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Quanto al perimetro di tale legittimazione in correlazione con la natura degli atti ordinariamente ascrivibili all'Ente rappresentato, la Sezione ritiene di non discostarsi dall'orientamento prevalente formatosi tra le sezioni regionali di controllo, cui peraltro ha già di recente aderito (cfr. delib. n. 17/2016/PAR), secondo il quale gli ambiti concreti di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile statutariamente riconosciuti al Consiglio regionale ne sorreggono la legittimazione a richiedere pareri allorché gli stessi vertano su questioni di rilievo in relazione a competenze proprie della struttura amministrativa e degli uffici di supporto del Consiglio medesimo.

La richiesta all'esame è, pertanto, da ritenersi soggettivamente ammissibile.

### **AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA**

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, si ricorda che condizione per l'ammissibilità delle richieste di parere è la relativa inerenza alla nozione di contabilità pubblica, la quale risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica della richiamata nozione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri. Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto attiene alla interpretazione delle norme che regolamentano le facoltà assunzionali delle Autonomie territoriali, con evidenti ricadute sul versante della relativa spesa, interessata, come noto, da importanti, recenti manovre di finanza pubblica, volte a obiettivi di progressivo contenimento e di razionalizzazione della spesa medesima, con un riflesso diretto sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo dell'inerenza alla materia della contabilità pubblica.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della non astrattezza e generalità nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale e riguarda altresì scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

La richiesta di parere, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre Magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla Magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli

effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile. Né tale funzione può essere intesa come funzione “consulenziale” (generale) sull’attività dell’Amministrazione controllata, in quanto ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Sezione nell’amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato nel

### **MERITO**

I. L’articolata richiesta di parere del Consiglio istante muove dall’esigenza di superare le difficoltà interpretative e applicative in materia di computo delle facoltà assunzionali originate dai numerosi interventi con i quali il legislatore statale, con le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni, è ripetutamente tornato a modulare il *turn over* delle Pubbliche Amministrazioni. Tanto ha disposto sostanzialmente affiancando le relative disposizioni alle misure più tradizionali di tagli alla spesa di personale, già introdotti a partire dalla disciplina vincolistica di cui ai commi 557 e ss. dell’art. 1 della legge n. 296/06 - legge finanziaria 2007 - che, come noto, ha previsto per tutte le Amministrazioni territoriali soggette al Patto di stabilità interno l’obiettivo della riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, nonché prevedendo, tra gli ambiti prioritari di intervento, la riduzione delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per lavoro flessibile (vd. art. 16, d.l. n. 113/2016, come conv. dalla l. n. 160/2016).

Con riguardo, in particolare, alle previsioni recate dai commi 557 e 557 *ter* dell’art. 1 della legge n. 296/2006, già nella vigenza del richiamato Patto di stabilità interno, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 27/2014, ha avuto modo di precisare che le stesse costituiscono principi generali di coordinamento della finanza pubblica, ispirati alla finalità del contenimento della spesa pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Affermando, in particolare, che: *“la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale”*.

Inoltre, la legge n. 208/2015 - legge di stabilità 2016 - dedica, all'art. 1, comma 762, un'apposita norma alla materia del contenimento delle spese del personale precisando che: *“le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734”*.

Dalla disposizione introdotta con la su enunciata normativa si rileva che, nonostante la cessazione della disciplina previgente in materia di patto di stabilità interno, sono confermate le norme finalizzate al contenimento della spesa del personale da riferire, nell'esercizio 2016, ai nuovi obiettivi di finanza pubblica applicabili a tutte le Autonomie territoriali ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 243/2012 (vd. in tal senso Sezione delle Autonomie, delib. n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

**II.1** Osserva preliminarmente il Collegio che l' utilizzo delle capacità assunzionali, quale base di calcolo da cui procedere ai fini del reclutamento di nuovo personale, nel caso del Consiglio regionale deve essere coordinato con l'avvenuto e accertato rispetto dei generali obiettivi di contenimento della spesa di personale gravanti sull'Amministrazione regionale nel suo complesso, comprendente, dunque, tanto il computo del personale in forza presso la Giunta quanto il personale in forza presso il Consiglio, e ciò indipendentemente dalla collocazione in concreto del medesimo presso gli uffici e le strutture organizzative della prima ovvero del secondo. Tale assunto discende dall'unicità del bilancio – regionale – sul quale grava la spesa del personale dell'Ente regionale nella sua interezza, da cui, ulteriormente, discende l'unitaria soggezione dell'Ente regionale medesimo alle normative di finanza pubblica preordinate a fini generali di riduzione della spesa di personale, obiettivo conseguito sia attraverso le misure di tagli e di tetti alla spesa storicamente sostenuta a tale titolo, sia attraverso le disposizioni volte a calmierare e contenere le dinamiche del *turn over*.

Tanto chiarito, ritiene utile il Collegio far precedere la disamina in dettaglio dei singoli quesiti posti dall'Amministrazione da una ricognizione, sia pur sintetica, delle principali aree di intervento delle normative di fonte statale succedutesi, con carattere di generalità per le P.P.A.A., in materia di gestione del personale e relativa spesa, incidendo su una pluralità di istituti, in parte già presenti nell'ordinamento (tra cui la mobilità intercompartimentale), nonché prevedendo vincoli alla generale capacità programmatica degli Enti in materia di reclutamento e assunzione del personale.

A tal riguardo si ricordano le deroghe espresse previste per il personale assunto attraverso

le procedure di mobilità disciplinate dall'art. 1, commi 421 e ss. della legge n. 190/2014, dalle Città metropolitane e dalle Province, per il quale continuano ad essere valide le percentuali ordinariamente previste dalla legislazione vigente.

La richiamata norma dell'art.1, comma 421 e ss. della legge n. 190/2014 consente di osservare sin d'ora come complementare agli obiettivi di contenimento risulti anche la più recente disciplina introdotta dal legislatore statale in materia di mobilità.

Tale finalità di razionalizzazione delle risorse umane nel pubblico impiego concorre anch'essa alla finalità del contenimento della spesa per il personale pubblico, nella misura in cui garantisce la c.d. *“neutralità finanziaria”* della relativa spesa a livello di comparto (sul punto vedasi Sezioni Riunite in sede di controllo, delib. n. 53/CONTR/2010).

Nel dettaglio, la disciplina normativa di riferimento, già contenuta nelle disposizioni dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 – legge finanziaria per il 2007 – modificata dall'art. 14, comma 7, del decreto legge n. 78/2010, nel testo convertito dalla legge n. 122/2010) è stata definita dall'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014. Questa la portata letterale del disposto normativo: *“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, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

- 1) *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;*
- 2) *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;*
- 3) *contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”.*

Il comma 557-bis, aggiunto dall'art. 14, comma 7, del succitato decreto legge n. 78/2010, qualifica le spese di personale rilevanti ai fini della verifica del rispetto delle disposizioni dettate al precedente comma, in particolare includendovi anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per



il personale dirigenziale a contratto di cui all'art. 110 del decreto legislativo n.267/2000 - TUEL - nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi partecipati facenti comunque capo all'Ente.

Il successivo comma 557-ter, anch'esso aggiunto dall'art. 14, comma 7, del decreto legge n. 78/2010 prevede la sanzione del divieto assoluto di assunzione per gli enti che non risultino in regola con gli obiettivi di contenimento della spesa.

Sulla norma è già intervenuta, con pronuncia avente valore nomofilattico per le sezioni regionali di controllo, la Sezione delle Autonomie, che ha avuto modo di osservare come la medesima, nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al *turn over*, specifichi espressamente la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale, colmando così quella lacuna legislativa, presente nel comma 557, che aveva indotto (delibere n. 2/SEZAUT/2010/QMIG e n. 3/SEZAUT/2010/QMIG) a individuare in via pretoria il parametro di raffronto nella spesa dell'esercizio precedente, “ *in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili*” (cfr. SdA delib. n. 25/SEZAUT/2014/QMIG).

Da ultimo, concorre a comporre e definire il quadro di sistema delineato dal comma 557 il comma 557-quater,( introdotto dal comma 5-bis dell'art. 3 del decreto legge n. 90/2014), il quale dispone testualmente che “*ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione*”.

**II.1** Con riguardo alle capacità (o facoltà) assunzionali correlate alla sostituzione del personale cessato (c.d. *turn over*) l'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014 aveva 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 (...)*".

La richiamata normativa introduce una articolata disciplina in merito alle capacità assunzionali delle Pubbliche Amministrazioni, che ruota intorno a tre principi fondamentali:

- 1) la capacità di assumere è soggetta a precise limitazioni ottenute riducendo percentualmente il rinnovo del personale cessato l'anno precedente a quello di riferimento;
- 2) a partire dall'annualità 2014 è consentito, in sede programmatica, alle Amministrazioni pianificare le assunzioni su un orizzonte temporale esteso triennialmente, coerentemente con la programmazione triennale finanziaria, nonché con quella di pianificazione del personale;
- 3) a ritroso, è consentito l'utilizzo dei residui non utilizzati delle quote percentuali delle facoltà assunzionali maturate nel triennio precedente.

In sede interpretativa, quest'ultima disposizione ha suscitato orientamenti non uniformi, riportati ad unità dalle pronunce rese in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie, che, in ultimo, ha definito il riferimento temporale al triennio precedente ivi contenuto qualificandolo come parametro temporale *“da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni”* (Sezione delle Autonomie, delib. n. 28/SEZAUT/2015/QMIG e n. 26/SEZAUT/2016/QMIG).

Il comma 5 *quater* del medesimo articolo 3 del decreto legge n. 90//2014 ha, poi, previsto che *“fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1 gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015”*.

Dal combinato disposto delle normative sopra richiamate può osservarsi come il sistema attuale di disposizioni di fonte statale volte all'obiettivo di finanza pubblica del contenimento della spesa di personale delle P.P.A.A. si configuri come un sistema *“binario”*, in grado di incidere non solo sulla complessiva sostenibilità finanziaria della spesa di personale a carico degli Enti territoriali, ma anche sulla relativa capacità programmatica, concorrendo, per tale via, all'obiettivo finale della riduzione della consistenza del personale e della correlata spesa.

**II.2** Sull’assetto ordinamentale come sopra richiamato ha continuato a intervenire il legislatore delle leggi di stabilità, in particolare con l’art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015 – legge di stabilità per il 2016 - il quale prevede che, per il 2016, le Regioni e gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa del 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell’anno precedente. Per gli anni 2017 e 2018 “... *per le regioni che rilevano nell’anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale stabilita al primo periodo è innalzata, per gli anni 2017 e 2018, al 75 per cento*”. La medesima norma dispone inoltre che, con riferimento agli anni 2017 e 2018, l’articolo 3, comma 5 *quater*, del decreto legge n. 90/2014 è disapplicato.

La normativa di cui all’art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, allo stato attuale, deve reputarsi sostituita e da disapplicare, ai sensi dell’art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015, ove si prevede una forte limitazione alla possibilità di *turn-over* rispetto alle previsioni originariamente fissate dal decreto legge n. 90/2014 (Sezione delle Autonomie, delib. n.16/SEZAUT/2016/QMIG, sez. reg.le controllo Molise, delib. n. 63/2016/PAR). Si rileva inoltre che la disciplina successiva al detto decreto, rimodulativa, in senso restrittivo, delle facoltà assunzionali delle Pubbliche Amministrazioni, da computarsi percentualmente sul *turn over*, è espressamente riferita dal legislatore al personale con “*qualifica non dirigenziale*”, con ciò introducendo un puntuale elemento di differenziazione rispetto alla capacità di reclutamento del personale con qualifica dirigenziale.

Il dato letterale della limitazione al solo personale di qualifica non dirigenziale della rimodulazione delle quote percentuali di cessazioni verificatesi nell’anno precedente a quello di riferimento, unitamente alle ragioni di carattere sistematico che verranno più diffusamente trattate al punto II.1.2, conduce a ritenere assoggettata a differente disciplina normativa la materia delle capacità assunzionali delle due tipologie di dipendenti (personale con qualifica dirigenziale e personale di comparto).

In definitiva, la disposizione di cui al comma 228 sembra andare a modificare unicamente la percentuale del *turn-over* così come prevista all’art.3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, lasciando pertanto impregiudicate le restanti disposizioni del medesimo articolo, ovvero 1) la possibilità di cumulo delle risorse destinate alle assunzioni in un orizzonte

temporale esteso triennialmente; 2)l'utilizzo dei c.d. resti assunzionali del triennio precedente ( in senso conforme, cfr. sez. reg.le controllo Molise, delib. n. 63/2016/PAR *supra* citata).

Soffermandosi, poi, a considerare la *ratio* della disposizione, si deduce che le limitazioni introdotte sono finalizzate unicamente alla riduzione e/o al contenimento della spesa di personale.

Quanto al criterio percentuale cui le Amministrazioni devono attenersi allorché si avvalgano della facoltà di utilizzo dei resti, è stato chiarito che la base di calcolo è da individuarsi nella percentuale determinata secondo le regole *ratione temporis* applicabili . Ciò in ragione del fatto che “*sganciare il momento della determinazione da quello della utilizzazione significa creare una frattura nell'attività programmatica che sfugge ad ogni possibilità di controllo*” ((cfr. Sezione delle Autonomie, delib. n. 25/SEZAUT/2017/QMIG).

Aggiunge, infine, la richiamata delibera nomofilattica che la capacità assunzionale, definita sulla base del *turn over* consentito è, invero, determinata, nell'esercizio finanziario di competenza, secondo la percentuale di quest'ultimo dettata dalle disposizioni vavevoli, appunto, per l'anno di competenza.

Conclusivamente sul punto, pertanto, restando aperta la possibilità di utilizzare i resti assunzionali del triennio precedente, quest'ultimo va inteso in un'accezione dinamica, “*a scorrimento*”, con la conseguenza che, in relazione al 2017, lo stesso deve essere individuato nel triennio 2014-2016. Al riguardo va comunque chiarito che le quote di *turn over* a tal fine disponibili sono solo quelle relative all'anno 2014 – cessazioni 2013 - ricadendo nell'ambito di applicazione del comma 424 della legge n.190/2014 le facoltà assunzionali 2015 e 2016, nel senso che le cessazioni verificatesi negli anni 2014/2015 devono essere destinate prioritariamente al ricollocamento del personale soprannumerario delle province. Pertanto, le facoltà assunzionali utilizzabili per assunzioni nell'anno 2017, rivenienti dalle cessazioni relative al triennio 2014-2016, dovranno essere riferibili alla sola annualità 2014. A tal fine non sarà possibile utilizzare gli eventuali “*resti*” rivenienti dagli anni 2011-2013, poiché non rientranti nel “*triennio precedente*” all'annualità di assunzione.

**III.** Passando a considerare il secondo e il terzo quesito, attinenti all'individuazione delle regole che sorreggono il calcolo delle facoltà assunzionali e il correlato, eventuale utilizzo dei resti ancora disponibili del triennio precedente per il personale con qualifica dirigenziale e per quello di comparto, si osserva quanto segue.

Il d.l. n. 90/2014, nella sua formulazione originaria, ha introdotto una disciplina sulle facoltà

assunzionali (riguardante, come sopra ricordato, la fissazione delle percentuali di *turn over* consentite nelle annualità prese in considerazione dalla norma, il cumulo dei resti non utilizzati nel triennio precedente, la facoltà di conservare in un orizzonte triennale le capacità assunzionali man mano maturate), che concorre a definire il quadro delle misure di contenimento della spesa di personale cui soggiacciono le Pubbliche Amministrazioni, per tale via lasciando inalterato il composito quadro delle norme di carattere ordinamentale che disciplinano il rapporto di lavoro del personale pubblico, sia di quello appartenente ai ruoli dirigenziali che al personale di comparto.

Su tale cornice ordinamentale generale, come sopra ricordato, è intervenuto il legislatore della legge di stabilità per il 2016 - legge n. 208/2015 - che, all'art. 1, comma 228, ha espressamente disposto una riduzione delle percentuali del *turn over* per il triennio 2016-2018 limitatamente al personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale.

Sul piano sistematico occorre ricordare che tale puntuale e circoscritto intervento normativo si pone in rapporto di complementarietà rispetto all'avviata riforma della dirigenza pubblica che, secondo i principi della legge di delega n. 124/2015, avrebbe dovuto recare il nuovo statuto dei profili dirigenziali della Pubblica Amministrazione.

Come noto tuttavia, il nuovo sistema di reclutamento della dirigenza pubblica, che sarebbe dovuto entrare in vigore con il decreto legislativo attuativo dell'art. 11 della citata legge di delega non è, allo stato, intervenuto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016.

Tanto ricordato, deve osservarsi che il dubbio dell'Ente circa la possibilità o meno di un utilizzo indifferenziato delle capacità assunzionali dell'Amministrazione tra personale dirigenziale e di comparto può trovare soluzione in sede interpretativa non guardando alla specifica norma vincolistica di spesa, ma ricostruendo in chiave sistematica la cornice ordinamentale che definisce e regola lo statuto della dirigenza pubblica.

Appare utile in tal senso procedere ad un sia pur sintetico *excursus*.

La regolamentazione della dirigenza pubblica risulta oggi ancora delineata, nel suo impianto fondamentale, dalla disciplina recata dal decreto legislativo n. 165/2001 (artt. 16-21), che lo aveva ricollegato alla coeva conformazione dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni (secondo la disciplina dettata con il decreto legislativo n. 286/1999) e alle modalità di valutazione dei dirigenti (artt. 5 d.lgs. 286/1999 e 21 d.lgs. n. 165/2001).

Il relativo statuto rispondeva alla *ratio* di costituire una dirigenza pubblica manageriale,

dotata di piena autonomia amministrativa, gestionale e operativa rispetto alle direttive di indirizzo politico riservate al vertice politico-istituzionale, reclutata dall'esterno attraverso il canale preferenziale del corso-concorso, destinataria di un rapporto di lavoro contrattualizzato, con conferimento di incarichi a tempo, con correlata individuazione dei risultati attesi, conseguente valutazione degli obiettivi raggiunti, connesso regime delle responsabilità, amministrativa, dirigenziale, contabile, disciplinare.

Tale ben delineato assetto - e correlate funzioni - pone a carico della Amministrazioni, come suoi logici corollari, precisi obblighi di adozione di strumenti di programmazione degli obiettivi gestionali dell'azione amministrativa, nonché di coerente pianificazione dei fabbisogni delle qualifiche e dei profili dirigenziali necessari, con la predisposizione di piante organiche a ciò funzionali e il concreto reclutamento del personale in tal modo individuato. Coerenti con gli atti di pianificazione e programmazione dei fabbisogni della dirigenza devono risultare i corrispondenti atti di pianificazione finanziaria, destinati a costituire la provvista finanziaria del trattamento stipendiale dedicato alla dirigenza, nelle sue varie componenti del trattamento fondamentale e di quello variabile, collegato alla retribuzione di posizione e di risultato.

L'*excursus* delineato consente, in definitiva, di affermare come necessitata la distinzione tra il profilo della dirigenza e quello del personale non dirigenziale nelle diverse fasi dell'attività preordinata al relativo reclutamento e alla conseguente gestione del rapporto di lavoro instaurato, essendo motivatamente rimessa alla discrezionalità amministrativa la rivalutazione dei fabbisogni di personale in ragione dei mutevoli obiettivi della generale azione amministrativa, con il conseguente obbligo di adeguamento, *in primis*, delle piante organiche.

Rinviando nel merito specifico della disciplina normativa cui sono assoggettati i richiamati strumenti di programmazione e pianificazione del fabbisogno del personale, nonché l'individuazione delle correlate risorse finanziarie, alla trattazione del punto seguente, si richiama sin d'ora il tenore letterale dell'art. 6, comma 3, il quale espressamente prevede che, in sede di adozione del piano dei fabbisogni del personale, l'Amministrazione "*indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati (...), nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima (...) garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione*", fermo rimanendo che "*la copertura dei posti vacanti deve avvenire nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente*".

La mancata adozione, in sede di programmazione, di tali atti modificativi degli strumenti di reclutamento e gestione del personale dirigenziale non può essere colmata, in regime di alternatività, a valle con l'utilizzo improprio di risorse finanziarie *ab origine* destinate a remunerare i rapporti di lavoro da instaurarsi con personale non dotato della qualifica dirigenziale.

In sostanza, pianificazione e gestione del personale e governo della relativa spesa sono profili imprescindibili e strettamente coerenti tra loro e come tali devono essere trattati dall'Amministrazione.

Conclusivamente sul secondo e il terzo quesito, la Sezione osserva quanto segue: la disciplina sui criteri e le percentuali del computo delle facoltà assunzionali, a seguito degli interventi normativi del legislatore statale sopra ricordati, risulta oggi differenziata per il personale con qualifica dirigenziale e per quello di comparto, tenuto conto del disposto dell'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014.

Ne discende che, in sede applicativa, l'Ente dovrà procedere a quantificare in *budget* distinti le capacità assunzionali dell'una e dell'altra tipologia di personale, che pure andranno distintamente utilizzate in sede di eventuali assunzioni.

Il detto principio di differente trattamento delle capacità assunzionali tra personale di qualifica dirigenziale e di comparto dovrà essere coerentemente osservato anche in sede di computo degli eventuali resti del triennio precedente, allorché sussistano anche tutti gli altri presupposti normativamente fissati per l'esercizio in concreto dell'utilizzo dei resti.

**IV.** Le considerazioni e conclusioni sopra svolte introducono la trattazione dell'ultimo dei profili evidenziati nella richiesta di parere, inteso a conoscere l'avviso della Sezione in ordine alla procedibilità degli atti di reclutamento di nuovo personale in assenza dell'adozione del Piano triennale dei fabbisogni del personale. Tale opzione deve ritenersi preclusa già alla luce del chiaro tenore letterale delle normative in materia di spesa di personale sopra richiamate. Le dette normative, infatti, nel disporre le percentuali del *turn over* utilizzabili anno per anno, espressamente onerano le Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito più ampio degli strumenti di pianificazione finanziaria e gestionale dei propri bilanci e dei *budget* assegnati, a procedere previamente alla pianificazione dei fabbisogni di personale, in coerenza con gli obiettivi istituzionali e organizzativi parimenti pianificati già a partire dall'adozione e approvazione del bilancio di previsione. In tal senso soccorre la fondamentale previsione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 165/2001, che prevede

l'adempimento della rideterminazione triennale della dotazione organica, al contempo ponendo l'obbligo della adozione e approvazione del programma annuale e triennale del fabbisogno del personale, *“allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini (...) in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter”*. La correlata norma dell'art. 33, comma 2, espressamente prevede, quale ulteriore adempimento da esperirsi previamente all'avvio di procedure di reclutamento di nuovo personale, la ricognizione, con cadenza annuale, delle eventuali eccedenze di personale.

Nell'ambito del medesimo piano, inoltre, l'Amministrazione cura *“l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale”*, individuando, all'interno del medesimo atto programmatico, le risorse finanziarie destinate alla relativa attuazione, *“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”*(art. 6, c. 2, d.lgs. n. 165/2001).

Costituisce norma di chiusura del delineato sistema la previsione espressa del divieto di assunzione di nuovo personale per le Amministrazioni che non provvedano agli adempimenti in oggetto (cfr. art. 6 richiamato, c.6).

In altri termini, la programmazione del personale, con la puntuale adozione dei relativi atti di pianificazione, costituisce condizione di procedibilità della concreta adozione degli atti finalizzati al reclutamento di nuovo personale, nei limiti di correlata spesa *ratione temporis* applicabili.

Ciò, come è stato osservato, in quanto *“la programmazione triennale costituisce un momento centrale nella corretta pianificazione delle risorse pubbliche, tanto da essere considerata oramai imprescindibile, anche per l'ipotesi dell'utilizzo della capacità assunzionale derivante dal cumulo delle risorse relative alle cessazioni non utilizzate del triennio precedente”* (cfr. SdA, delib. n. 28/SEZAUT/2015/QMIG). Il principio è stato di recente ribadito in base all'osservazione per cui la programmazione triennale risponde all'esigenza *“di un'attenta valutazione di sostenibilità finanziaria – in termini di competenza e di cassa – della relativa spesa, in considerazione del duraturo impatto sui bilanci delle amministrazioni”*, con la conseguenza che qualsiasi ipotesi di reclutamento di personale deve coniugarsi con le effettive esigenze funzionali degli Enti, necessitando, perciò stesso, di essere corredata da un'accurata analisi



e connessa individuazione delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno per *turn over*. In sostanza, la facoltà di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo postula il rispetto non solo dei principi di selettività, trasparenza ed adeguato accesso dall'esterno, codificati dall'art. 35 del decreto legislativo n. 165/2001, ma anche, indefettibilmente, dei vincoli imposti dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ivi comprese le fattispecie limitative specifiche (cfr. sez.reg.le contr. Sicilia, delib. n. 68/2017/PAR e *ivi* delib. n. 162/2016/PAR).

Nella fattispecie all'esame, la circostanza fattuale secondo la quale l'inerzia dell'Amministrazione sarebbe dipesa dalla pendenza del procedimento ispettivo da parte del MEF non può assurgere a elemento derogatorio di una norma espressa, che rientra, peraltro, nell'ambito dei principi generali in materia di programmazione finanziaria, contabile e di fabbisogno di personale.

Pertanto, conclusivamente sul punto, in assenza di una puntuale programmazione del fabbisogno di personale, non è possibile utilizzare in alcun modo la capacità assunzionale derivante dal cumulo delle risorse relative alle cessazioni non utilizzate del triennio precedente.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio esprime il proprio parere sulla richiesta riportata in epigrafe nei termini di cui in motivazione

#### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio della regione Lazio.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 9 marzo 2018.

#### **IL RELATORE**

*f.to* Oriella Martorana

#### **IL PRESIDENTE**

*f.to* Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 13 aprile 2018

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

*f.to* dott. Aurelio Cristallo