Comune di SAVOIA DI LUCANIA (PZ)

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 10 luglio 2019

composta dai magistrati:

dr. Rocco Lotito	Presidente f.f.,
dr.ssa Vanessa Pinto	Primo Referendario,
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere, Relatore

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, 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" e successive modificazioni ed integrazioni, e, in particolare, l'art. 7, commi 7 e 8;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

VISTO l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Savoia di Lucania con nota del 24 dicembre 2018, acquisita in data 28 dicembre 2018 al prot. n. 1315 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 24/2019 del 10 luglio 2019, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, dott. Luigi Gianfranceschi;

Considerato in

FATTO

1. Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Savoia di Lucania ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della Legge n. 131/2003, relativa alla capacità assunzionale degli enti locali con specifico riguardo alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili.

Nello specifico il Sindaco, dopo aver riferito, in premessa, che il Comune di Savoia di Lucania conta solo 1089 abitanti ed è impegnato a risolvere il problema della stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e che la Giunta regionale, con deliberazione n. 949 del 20 settembre 2018, ha approvato avvisi pubblici riguardanti misure di incentivazione per lo svuotamento del bacino di lavoratori socialmente utili appartenenti alla platea regionale, chiede: a) "*quali sono le capacità assunzionali degli Enti locali con popolazione superiore ai 1000 abitanti in base alla normativa vigente e, con specifico riguardo alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, se è possibile andare in deroga alle norme sul turn over*"; b) "*se prima di dar corso ad assunzione di lavoratori socialmente utili si deve tener conto dei rapporti medi dipendenti/popolazione anche se il Comune non versa in condizioni di dissesto*".

Ritenuto in

DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che è stata individuata essere dalla costante giurisprudenza contabile il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – attribuisce sia alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, sia ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

2. In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti o potenzialmente instaurabili presso le magistrature sia civile che amministrativa).

2.1 In relazione al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rileva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Savoia di Lucania, il quale è, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL, organo rappresentativo dell'Ente e, dunque, organo istituzionalmente legittimato alla sua proposizione, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale delle Sezioni regionali controllo, condiviso anche da questa Sezione, non può ritenersi di ostacolo all' ammissibilità della richiesta la mancata costituzione, nella Regione Basilicata, del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123, comma 4, della Costituzione, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, "*quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali*". Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, sarebbe destinato a svolgere, tra l'altro, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003,

una funzione di filtro per le richieste di parere provenienti dagli Enti locali da sottoporre alle Sezioni regionali di controllo.

In effetti gli artt. 78 e seguenti del nuovo Statuto regionale (Legge Statutaria 17 novembre 2016, n.1) hanno previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali che, allo stato attuale, non è ancora operante in quanto non è stata ancora approvata la legge regionale che disciplina le modalità di elezione, la composizione e le competenze dello stesso.

La Sezione ritiene, pertanto, soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

2.2 Con riferimento alla verifica dei profili oggettivi di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli Enti Locali.

Lo svolgimento della funzione è qualificato dallo stesso Legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera, poi, nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli Enti territoriali della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti Locali, ma che le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

A tale riguardo, va richiamata l'attenzione sul fatto che la perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" è stata oggetto di specifici interventi – in chiave ermeneutica – della Corte dei conti (cfr., *ex multis*, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009,

n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la "materia della contabilità pubblica" non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa *"(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali"* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "*quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Alla luce di quanto sopra, 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,

una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvengono 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 Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, l'ausilio consultivo non può costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali ovvero di controllo di questa Corte ovvero di altri organi magistratuali e 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. Ne consegue che sono escluse le richieste di parere che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o nelle quali il parere può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere* ovvero già assunte.

2.3 Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva che essa, intesa nei propri profili sostanziali, può essere esaminata nel merito in quanto formulata in termini generali e attinente alla materia della contabilità pubblica, posto che i quesiti formulati concernono la corretta interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in materia di personale con particolare riguardo a processi di assunzione e di stabilizzazione dello stesso. In particolare la richiesta di parere all'esame del Collegio attiene l' interpretazione della

vigente disciplina legislativa in materia di criteri di determinazione dei relativi limiti di spesa degli enti locali e rientra senz'altro nella materia della contabilità pubblica, come del resto confermato dalla circostanza che la Sezione delle Autonomie ha costantemente deciso nel merito le questioni interpretative sollevate dalle Sezioni regionali di controllo in materia di capacità assunzionale degli enti locali.

Come ricordato dalla Corte costituzionale "*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*" (Corte cost. n. 61/2011); le disposizioni volte a contenere tale rilevante voce di costo si configurano, per pacifico orientamento del giudice delle leggi, come "*principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica*" (Corte cost. n. 108/2011). Si tratta, infatti, di problematiche che riguardano il corretto utilizzo delle risorse e, più in generale, il contenimento della spesa pubblica e gli equilibri di finanza pubblica, con evidenti ricadute sui bilanci dell'Ente e, di conseguenza, sulla sana gestione finanziaria del medesimo (cfr., *ex plurimis*, Corte cost. n. 143/2016; n. 196/2018 e n. 146/2019).

Per tali ragioni il Collegio ritiene la richiesta ammissibile sotto il profilo oggettivo.

3. Prima di entrare nel merito del quesito, la Sezione ribadisce che il parere sarà reso in chiave generale e astratta e avrà per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi alla fattispecie, non potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie, in quanto le decisioni conseguenti, in materia di assunzioni, attengono al merito dell'azione amministrativa e rientrano nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente, che potrà orientare la propria decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

4. Tutto ciò premesso occorre preliminarmente ricostruire il quadro normativo di riferimento.

Nel merito si evidenzia che gli Enti locali che intendano procedere al reclutamento di personale, fermo il rispetto delle disposizioni che impongono determinati adempimenti presupposti (ad es. piano triennale dei fabbisogni del personale) o

l'assenza delle condizioni cui è collegata la sanzione del divieto assunzionale (ad es. il rispetto dei termini per l'approvazione dei bilanci e per l'invio dei dati alla Banca dati pubbliche Amministrazioni – BDAP), devono osservare le norme contenenti la previsione di vincoli di spesa e di vincoli assunzionali vigenti, sia di carattere generale, riguardanti tutte le pubbliche amministrazioni, sia di carattere specifico, dettati, cioè, solo per Regioni ed Enti locali. I vincoli direttamente collegati alla spesa del personale rappresentano, invero, lo strumento che il legislatore ha utilizzato, senza soluzione di continuità nel corso di oltre dieci anni, per conseguire il contenimento della spesa e preservare gli equilibri di finanza pubblica.

La Magistratura contabile ha sottolineato che i vincoli introdotti dal legislatore statale per assicurare la riduzione delle spese di personale si innestano "*nel concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, mirando ad obiettivi di fondo coerenti con gli obblighi assunti nei confronti della U.E. Gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, che connotano l'intera disciplina vincolistica, hanno una generale valenza e costituiscono un canone di riferimento di un regime normativo specificamente definito.*" (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR/2011 che richiama Sezioni riunite, deliberazione n. 3/CONTR/2011).

I vincoli di finanza pubblica, quindi, complessivamente finalizzati ai risparmi di spesa corrente rappresentano la diretta conseguenza delle misure necessarie al conseguimento degli obiettivi posti dalla programmazione economica finanziaria dell'Unione europea, i quali sono stati trasfusi, con le recenti riforme, nella Costituzione repubblicana (si vedano in particolare gli artt. 81, 97 e 119).

Deve, pertanto, concordarsi "… *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. [……] 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.* […….]

Ne consegue anche che il primo degli obiettivi da perseguire da parte degli enti locali è il conseguimento dei saldi di finanza pubblica come diretta conseguenza dell'applicazione dei canoni imposti dalla legge n. 243/2012 attuativa del riformulato articolo 81 della Costituzione. Dalla violazione della predetta disposizione discende il divieto di assunzione." (SRC Veneto, deliberazione n. 548/2018/PAR).

In questo contesto normativo il legislatore statale si è mosso su due direttrici: una di carattere generale volta a contenere la spesa per il personale, l'altra finalizzata a limitare le nuove assunzioni che sono ammesse, entro limiti determinati, solo per reintegrare precedenti cessazioni (c.d. blocco del *turn over*). La disciplina sui limiti di spesa del personale ha trovato la sua espressione nei commi 557 e 562 dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), i quali fissano regole differenziate rispettivamente per gli Enti all'epoca assoggettati al patto di stabilità interno e per quelli esclusi dai vincoli di finanza pubblica. In particolare il comma 557 dispone 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, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, 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: …..…… 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*." Tale disposizione, alla cui violazione consegue il divieto di assunzione nell'anno successivo (comma 557-*ter*), assume una significativa valenza di indirizzo dell'azione degli Enti locali tesa a garantire la riduzione della spesa per il personale mediante il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale e la razionalizzazione delle strutture burocratiche amministrative. A tal proposito la Corte costituzionale ha da tempo affermato che "*tali norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del*

coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi" (Corte cost. sentenza n. 108/2011, e sentenza n. 27/2014, che, a sua volta, rimanda anche alla sentenza n. 148/2012).

Ai fini dell'applicazione del comma 557 costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del D. Lgs. n.267/2000, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'Ente.

Alla direttrice volta al controllo dell'andamento della spesa, e quale sua concretizzazione, se ne è aggiunta una seconda volta a limitare le nuove assunzioni che sono ammesse, entro certi limiti, solo per reintegrare precedenti cessazioni.

Il legislatore, infatti, ha introdotto e continuamente modificato una serie di vincoli assunzionali, espressi in termini percentuali sulle cessazioni, finalizzati a regolare il *turn over* del personale, in particolare quello a tempo indeterminato, nonché vincoli sempre più puntuali volti a contenere alcune tipologie di spesa per il personale, come, ad esempio, quella per i contratti di lavoro flessibile (cfr. art. 9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78).

In base a tali norme, quindi, le assunzioni di personale negli Enti locali sono legate alla necessaria intervenuta cessazione nella misura percentuale indicata, di volta in volta, dal Legislatore, data dal rapporto tra il risparmio di spesa derivante dalle cessazioni ed il costo delle nuove assunzioni. Le predette percentuali assunzionali si differenziano in relazione alla dimensione demografica dell'Ente locale: oggi il discrimine è segnato dal fatto che l'Ente superi o meno il limite di popolazione di mille abitanti.

Per gli enti minori, ovvero per quelli allora non soggetti al patto di stabilità, invece, l'art. 1, comma 562, della medesima legge n. 296 ha previsto che essi "*possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo*

indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno". La giurisprudenza delle Sezioni riunite, tuttavia, ha precisato che "*è possibile intendere l'espressione* "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno*" come comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora coperte alla data di riferimento*" (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52/CONTR/2010).

È utile qui rilevare come l'introduzione del comma 557-*quater* dell'art. 1 della predetta legge n. 296/2006, da parte dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014, abbia valorizzato, a far data dal 2014, "*il principio del contenimento della spesa del personale, il quale, di fatto, va a sostituire quello di tendenziale riduzione dell'analoga 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*" (SRC Veneto, deliberazione n. 113/2019/PAR). Dispone, infatti, tale norma che "*ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dal 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione*"[1]. In tal modo gli Enti locali sono tenuti ad assicurare il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013, facendo riferimento alle spese effettivamente sostenute e, quindi, impegnate a consuntivo, per assicurare l'omogeneità della base di calcolo.

Successivamente il Legislatore con l'art. 1, comma 424, della L. n. 190/2014 (Legge di stabilità 2015) è intervenuto sulla capacità assunzionale degli enti locali relativa agli anni 2015 e 2016 stabilendo che le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato fossero destinate all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità del personale provinciale.

[1] A tal proposito la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 16/2016/QMIG ha precisato che "*Secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, L. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013*"

Sul tema si è pronunciata la Sezione delle Autonomie. Con la deliberazione n. 26/2015/QMIG ha affermato che "*gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011/2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015/2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 finalizzati a garantire il rissorbimento del personale provinciale*".

Alla determinazione complessiva della capacità assunzionale degli Enti locali a suo tempo sottoposti al patto di stabilità concorre, inoltre, la disciplina dei cosiddetti "resti assunzionali" introdotta dall'art. 3, comma 5, del D. L. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114[2].

In particolare, negli anni 2014 e 2015 il contingente di personale assumibile era pari al 60% del personale di ruolo cessato nell'anno precedente; negli anni 2016 e 2017 all'80% e, a decorrere dall'anno 2018, al 100% delle cessazioni intervenute nell'esercizio precedente. In deroga alla disciplina generale di cui al precedente comma 5, il comma 5-*quater* del medesimo art. 3 innanzi citato, sempre per gli enti sottoposti al patto di stabilità, ha previsto, per gli enti con spesa di personale pari o inferiore al 25% della spesa corrente, la possibilità di assumere, già a decorrere dal primo gennaio 2014, nei limiti del 80% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente e nel limite del 100% a decorrere dal 2015[3].

---

[2] Secondo la predetta norma "*negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a 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. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo*".

[3] La Sezione di controllo per il Molise ha precisato che "*Occorre inoltre rilevare che la disciplina dei resti assunzionali è appunto intervenuta nel giugno del 2014: a quella data gli Enti con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti erano già da tempo sottoposti (almeno con decorrenza dal 1 gennaio 2013) alla disciplina del patto di stabilità, e non sussistono motivi che, in mancanza di una disciplina*

Restano ferme, in ogni caso, le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-*bis* e 557-*ter*, della Legge n. 296/2006.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 218/2015, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionali afferenti l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, ha affermato che "…*fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed Enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale, alle quali devono ricondursi quelle oggetto. Esse perseguono "l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale"…… Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia "rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale…*" (sentenza n. 169 del 2007)".

La disposizione citata, dunque, si applica, a partire dall'esercizio 2014, ai Comuni soggetti al patto di stabilità interno (PSI), alle cui regole, come è noto, sono stati assoggettati, negli anni dal 2009 al 2012, le Regioni, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. A partire dal 2013 è stata prevista l'estensione dei vincoli del patto ad una platea più ampia di enti, quali i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, della legge n. 183/2011; a partire dall'esercizio 2016 è cessata l'applicazione di tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali, fermi restando gli adempimenti relativi al monitoraggio ed alla certificazione del patto 2015 (art. 1, comma 707, della L. n. 208/2015 – legge di stabilità 2016).

Questa scelta è conseguenza dell'applicazione della Legge 24 dicembre 2012, n. 243 – "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", come sostituito dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Allo scopo di garantire il rispetto degli equilibri contabili, l'art. 9 della L. 243/2012 ha infatti imposto agli enti locali, in un primo

transitoria, consentano di escludere l'applicazione dell'articolo 3, comma 5 del D.L. 90/2014 solo per una parte dei Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti." (deliberazione n. 24/2019/PAR).

tempo, il rispetto di ben quattro saldi di bilancio, poi sostituiti – con le modifiche introdotte al citato articolo dalla L. 164 del 2016 – dall'unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Il rispetto del "saldo unico" (c.d. obiettivo di finanza pubblica) è stato poi attuato, a decorrere dall'anno 2017, dall'art. 1, c. 466 della L. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017); il rispetto del "saldo obiettivo" è vincolante per tutti gli enti, indipendentemente dalle loro dimensioni.

Sul comma 5 dell'art 3 del D. L. n. 90/2014 si è espressa la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, la quale, con deliberazione n. 28/2015/QMIG, ha chiarito che "*il riferimento "al triennio precedente" inserito nell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni*". Sul punto è utile ricordare che la Sezione di controllo per la Regione Sardegna, con deliberazione n. 18/2018/PAR, ha rilevato che *"per individuare il "triennio precedente" ai fini dell'utilizzo dei resti delle capacità assunzionali si deve avere riguardo alla programmazione del fabbisogno di personale. E', infatti, in tale contesto che l'ente verifica quali sono le esigenze di personale, la ricorrenza dei presupposti per procedere a nuove assunzioni, il rispetto dei vincoli di spesa. Trattandosi di una programmazione triennale, per individuare il "triennio precedente" dovrà essere assunto a riferimento il primo esercizio finanziario dell'orizzonte temporale preso in considerazione dalla medesima programmazione.*".

La capacità assunzionale degli Enti locali è stata, successivamente, oggetto di riforma ad opera dell'art. 1, comma 228, della Legge n. 208/2015 (legge di bilancio 2016) che ha introdotto una disciplina temporanea, per il triennio 2016-2018, rispetto a quanto previsto dal comma 5 dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014[4].

[4] La disposizione prevede che "*Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennalmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi*

Per effetto del primo periodo del citato comma 228, le possibilità assunzionali, per gli enti allora sottoposti al patto di stabilità, sono scese per gli anni 2016, 2017 e 2018 al 25% della spesa relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

Per quanto riguarda il regime cosiddetto premiale, ossia quello per gli enti a vario titolo virtuosi, lo stesso continua ad applicarsi, per l'anno 2016, in virtù della previsione derogatoria contenuta nel comma 5-*quater* dell'art. 3 del D.L. n.90/2014, mentre non si applica per il 2017 e il 2018 a causa dell'espressa disapplicazione del citato comma 5-*quater* contenuta nell'ultimo periodo del comma 228 dell'art. 1 della L. n. 208/2015.

Per gli enti allora non sottoposti al patto di stabilità la regola generale è rimasta quella prevista dall'art. 1, comma 562 della Legge n. 296/2006 non inciso dal D.L. n. 90/2014[5].

Il secondo periodo del comma 228 precisa che, per gli enti non sottoposti al patto di stabilità nel 2015 il cui rapporto dipendenti/popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti/popolazione per classe demografica definito con il decreto ministeriale di cui all'art. 263, comma 2, del D. Lgs. n. 267/2000, la percentuale è innalzata al 75% per i comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti limitatamente agli anni 2017 e 2018.

---

dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100 per cento. Fermi restando l'equilibrio di bilancio di cui ai commi 707 e seguenti del presente articolo e il parametro di spesa del personale di cui all'articolo 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, 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. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018".

Sui rapporti fra l'art 3, comma 5 del D.L. n.90/2014 e l'art. 1, comma 228, della L. n.208/2015 si è espressa la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 16/2016/QMIG secondo cui "*la normativa di cui all'art.3, comma 5 del d.l. n. 90/2014…allo stato attuale, deve ritenersi sostituita e da disapplicare, ai sensi dell'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015 ove, si prevede una forte limitazione alla possibilità di* turn-over *rispetto alle previsioni indicate dal d.l. n. 90/2014*".

[5] L'art. 1, comma 762 della L. n. 208/2015, in considerazione dell'introduzione delle nuove regole di finanza pubblica per gli Enti territoriali, ha precisato che le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale, che fanno riferimento al patto di stabilità interno, si intendono ora riferite al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica imposti dal nuovo saldo di competenza. Per i comuni non sottoposti fino al 2015 alle regole del patto di stabilità interno, ossia i comuni fino a 1.000 abitanti, continua ad applicarsi, in materia di spese di personale, il comma 562 dell'art. 1 della Legge n. 296/2006.

È necessario, infine, evidenziare che sempre il comma 228 della legge di stabilità 2016 ha disciplinato il caso dei comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti, ossia sottoposti al patto di stabilità, che rilevino nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, prevedendo per essi l'innalzamento della suddetta percentuale dal 25% al 100% delle cessazioni degli anni precedenti[6].

Non va, altresì, sottaciuto il fatto che l'articolo 1, comma 479, lett. d) della L. n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) abbia disposto – a decorrere dal 2018 - un sistema premiale (monetario e assunzionale) per i comuni che conseguano specifici risultati di bilancio. In particolare, "*per i comuni che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la percentuale stabilita al primo periodo del comma 228 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è innalzata al 90 per cento qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennalmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*".

L'applicazione delle suindicate disposizioni limitative cessa di avere applicazione dal 2019 sulla base di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 823, della L. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), che ha espressamente abrogato, tra gli altri, l'articolo 1, comma 479, della L. n. 232/2016.

In definitiva, sulla base del suddetto articolato normativo, il 2018 è stato l'ultimo anno in cui si è applicata la disciplina temporanea sopra descritta – di cui alla legge di bilancio 2016 e alla legge di bilancio 2017 - e, di conseguenza, dal 2019 – sempre stando a tale disposizione normativa - riacquisirebbe piena efficacia quella contenuta nell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, con l'effetto di espandere, per

[6] Si veda, in proposito, la modifica introdotta dall'art. 1, comma 863 della L. n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018) che ha innalzato il limite da 3.000 a 5.000 abitanti

il 2019, la capacità assunzionale degli Enti locali pari al 100% della spesa del personale cessato nell'anno precedente.

Da ciò conseguirebbe che un Ente, fatti salvi gli ulteriori variegati limiti previsti dalla vigente normativa, può "*procedere, nel 2019, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno 2018 ai sensi del secondo periodo del comma 5 dell'art. 3 del D. L. 90/2014, alla quale si cumula l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio 2016/2018, ai sensi del quarto periodo del medesimo comma*" (cfr. SRC Abruzzo, deliberazione n. 26/2019/PAR).

In merito alla disciplina dei resti assunzionali un importante contributo interpretativo è stato fornito dalla Sezione delle Autonomie, la quale, con deliberazione n. 25/2017/QMIG, ha enunciato i seguenti principi di diritto:

"*a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica;*

b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali;

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

In particolare, la Sezione delle Autonomie evidenzia, nella parte motiva della deliberazione *de qua,* il criterio della cristallizzazione al momento della maturazione degli spazi finanziari delle capacità assunzionali, "*e ciò per esigenze di certezza delle risorse disponibili ed anche ai fini di una corretta programmazione della*

spesa". Precisa, inoltre, che "*bisogna tenere distinte la capacità assunzionale di competenza, che è quella determinata nell'anno in cui si intende procedere all'assunzione sulla base della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, e la capacità assunzionale maturata nel triennio precedente secondo le regole all'epoca vigenti, ma non utilizzata in tutto o in parte. Quest'ultima rappresenta i cosiddetti resti assunzionali, che integrano spazi finanziari maturati che si sommano alla prima, individuati secondo il principio di diritto enunciato nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG. Le norme sopravvenute rilevano esclusivamente ai fini della determinazione della capacità assunzionale di competenza e non incidono sulle situazioni già definite, ancorché astrattamente sotto un diverso, precedente, regime normativo.*".

I resti assunzionali, pertanto, dovranno essere calcolati in base al regime normativo vigente al momento di cessazione del personale dal servizio, avuto riguardo al triennio precedente e solo se non utilizzati. Ne deriva che ciascun Ente, al fine di determinare la propria capacità assunzionale in relazione a ciascuno degli anni di cui al triennio 2016/2018, dovrà tener conto del relativo quadro normativo vigente, rispettivamente, nel 2018, nel 2017 e nel 2016.

Al fine di ampliare le capacità assunzionali degli Enti locali il Legislatore è intervenuto, con l'art. 14-*bis* del D. L. n. 4/2019, convertito, con modificazioni, nella Legge 28 marzo 2019, n. 26, introducendo due novità sostanziali: a) la possibilità di sostituire i dipendenti che cessano già nel corso dell'anno, senza attendere l'esercizio successivo, ma i reclutamenti possono avvenire soltanto una volta maturata la corrispondente facoltà assunzionale e cioè che ricorra l'imprescindibile presupposto dell'intervenuta cessazione, altrimenti non si potrebbe neppure parlare di *turn over*, ossia di nuova assunzione che sostituisce un'intervenuta cessazione; b) la possibilità di utilizzare le somme residue non ancora utilizzate dei budget dei precedenti cinque anni, in luogo di tre, con riferimento, però, alle percentuali di capacità assunzionali esistenti nei singoli esercizi[7].

[7] La lettera a) del comma 1 dell'art. 14-*bis* del D.L. n. 4/2019 è intervenuta sull'art. 3, comma 5 del D. L. n. 90/2014 modificando il termine di "*tre anni*", contenuto nel terzo periodo di tale comma, in "*cinque anni*" e, di conseguenza, modificando l'utilizzo dei resti assunzionali facendo riferimento "*al quinquennio precedente*" anziché "*al triennio precedente*". Secondo il comma 3

In merito alla prima novità, la disposizione richiamata, introducendo nell'art. 3 del D. L. n. 90/2014 un nuovo comma 5-*sexies*, consente agli Enti locali, "*per il triennio 2019-2021, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile*", di computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni di servizio verificatesi nell'anno precedente sia quelle programmate nella medesima annualità, ovviamente successivamente all'avvenuta efficacia della cessazione stessa.

Per quanto riguarda la seconda novità, ossia l'ampliamento dei resti assunzionali, la disposizione suddetta consente agli Enti locali, per il finanziamento delle nuove assunzioni, di utilizzare le capacità assunzionali del quinquennio precedente e non più soltanto quelle del triennio precedente. Per cui nel 2019 possono essere utilizzate le capacità assunzionali del 2018, del 2017, del 2016, del 2015 e del 2014, cioè una quota dei risparmi derivanti dalle cessazioni del 2017, del 2016, del 2015, del 2014 e del 2013. In proposito è utile richiamare nuovamente le deliberazioni n. 28/2015/QMIG e n. 25/2017/QMIG, con le quali la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, in sede nomofilattica, si è pronunciata chiarendo le regole per la quantificazione di questi "resti".

Dopo un mese dall'entrata in vigore (30 marzo 2019) della legge di conversione del D.L. n. 4/2019, il Legislatore ha riscritto l'intera disciplina dei vincoli di spesa e assunzionali, cui sono sottoposti gli Enti locali e anche le Regioni, con il D. L. 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. decreto crescita), convertito, con modificazioni, nella Legge 28 giugno 2019, n. 58. In particolare, l'art. 33 – *Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria* – al comma 2, dedicato ai comuni, cambia le capacità assunzionali degli Enti locali, sostituendo il *turn over* con un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa.

In coerenza con la programmazione di cui ai piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio che gli organi di revisione hanno l'obbligo di asseverare, i Comuni potranno effettuare

dell'art. 14-*bis* citato le previsioni di cui alla lettera a) del comma 1 si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto (leggi dal **30 marzo 2019**).

assunzioni a tempo indeterminato purché registrino una spesa di personale sostenibile da un punto di vista finanziario; i nuovi reclutamenti sono possibili sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, al netto del fondo crediti dubbia esigibilità nel bilancio di previsione.

Tuttavia, questo nuovo sistema di determinazione della spesa per assunzioni non è ancora applicabile in quanto la disposizione in parola prevede l'adozione di un decreto interministeriale, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge innanzi menzionato, con il quale saranno individuate le fasce, i valori soglia prossimi al valore medio per singola fascia e le percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni sotto soglia. L'aggiornamento dei parametri di calcolo potrà essere quinquennale.

I Comuni, che si collocheranno sopra la soglia, dovranno rientrare nel parametro fissato, fino al conseguimento del valore soglia nel 2025, anche applicando un *turn over* inferiore al 100%. Dal 2025 questi Comuni applicheranno un *turn over* del 30% fino al conseguimento del valore soglia.

Deve, pertanto, porsi "*… la necessaria valutazione della disciplina applicabile nelle more dell'effettiva adozione di detto decreto interministeriale, la cui mancanza non consente di poter orientare le scelte degli enti verso una eventuale diversa valutazione delle proprie politiche del personale. Si ritiene, in questa sede per le motivazioni addotte in precedenza in relazione all'importanza che assume il controllo della spesa corrente di personale come anche affermato e ben evidenziato sopra, dalla Corte costituzionale che gli enti, in attesa dell'adozione del suddetto atto prodromico alla compiuta applicazione della nuova disciplina, debbano far riferimento ai vincoli assunzionali sopra richiamati: ovverosia quelli previsti dall'art. 1 commi 557 e 562 della legge 296/2006.*" (SRC Veneto, deliberazione n. 113/2019/PAR).

5. Fermo quanto sopra, occorre ribadire che la possibilità, da parte dell'Ente locale, di ricorrere ad assunzioni di personale non è legata esclusivamente alla capacità assunzionale, ma occorre che lo stesso rispetti una serie di vincoli e condizioni di tipo amministrativo e contabile.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 12/2012/INPR, "*nell'ambito degli obblighi generali, il cui mancato rispetto determina come conseguenza il divieto di assunzione, con contratti di lavoro sia a tempo indeterminato che flessibile*", ha ricordato che l'Ente locale che intende procedere ad una nuova assunzione deve:

a) aver adottato il piano triennale dei fabbisogni del personale (PTFP) nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 4 del D. Lgs. n. 75/2017, nonché dell'art. 91 del D. Lgs. n. 267/2000.[8] Come per tutti i processi di spesa, infatti, anche il reperimento di personale parte da una corretta programmazione e dall'individuazione delle figure professionali da impiegare all'interno dell'amministrazione. Le disposizioni richiamate disciplinano l'adozione, da parte delle amministrazioni pubbliche, del 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'art. 6-ter del D. Lgs. n. 165 innanzi citato. 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. Il Legislatore, inoltre, prescrive che il piano triennale debba indicare le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano medesimo, quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente;
b) aver trasmesso la dichiarazione annuale al Dipartimento della funzione pubblica, dalla quale emerga l'assenza di personale in sovrannumero o in

[8] "*Le disposizioni richiamate introducono un elemento di significativa novità nel tradizionale sistema di organizzazione degli uffici delle PP.AA. e dei relativi rapporti di lavoro: non è più la dotazione organica a determinare i fabbisogni di personale ma, al contrario, è la valutazione di questi ultimi a orientare la definizione della successiva dotazione organica.*" (SRC Puglia, deliberazione n. 30/2019/QMIG).
La Commissione speciale del Consiglio di Stato, nel parere (n. 916 del 21 aprile 2017) reso sullo schema del decreto di attuazione della riforma c.d. Madia ha sottolineato che l'abbandono del modello dotazionale "*risponde ad una visione flessibile e lungimirante dell'apparato amministrativo e dell'organizzazione pubblica, che facoltizza e responsabilizza la singola amministrazione, nell'ambito del budget assegnatole, a distribuire il personale in base ad effettive esigenze e non ad aprioristici limiti di organico*".

eccedenza. L'art. 16 della legge n. 183/2011 ha qualificato l'istituto della verifica delle eccedenze e del personale soprannumerario come condizione preliminare imprescindibile al fine di poter legittimamente programmare assunzioni. L'art. 33, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001 ha previsto, infatti, che "*le amministrazioni pubbliche che non adempiano alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere*". Inoltre la mancata attivazione delle procedure in questione da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare;

c) aver approvato il piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità di cui all'art. 48, comma 1, del D. Lgs. n. 198/2006. Il mancato adempimento della disposizione in esame determina il divieto di assunzioni ai sensi dell'art. 6, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001.

Fermo restando tutte le disposizioni normative vigenti tempo per tempo, alle quali le amministrazioni devono attenersi nell'esercizio delle facoltà assunzionali, possono essere utilmente richiamate, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, sia la deliberazione della Sezione delle Autonomie, sopra citata, che ha individuato i vincoli assunzionali generali, sia due recenti deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Veneto (deliberazione n. 113/2019/PAR e deliberazione n. 548/2018/PAR), contenenti una ricognizione degli altri vincoli assunzionali.

6. È opportuno, invece, anche alla luce delle coordinate ermeneutiche enucleate dalla giurisprudenza contabile in merito, ritornare sul piano triennale del fabbisogno di personale (PTFP) che costituisce lo strumento programmatorio fondamentale per le politiche assunzionali, in quanto deve operare *ex ante* rispetto alle decisioni dell'Ente in materia di assunzioni.

L'art. 4 del D. Lgs. n. 75/2017, avente ad oggetto "*Modifiche ed integrazioni al Testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*", nel rispetto dei criteri direttivi contenuti nella legge delega (L. 7 agosto 2015, n. 124), tra i quali la "*definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi*

fabbisogni" e il "*progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità*", non solo ha modificato l'art 6 del D. Lgs. 165/2001, sostituendo i commi 2 e 3,[9] ma ha anche introdotto l'art. 6-*ter*, rubricato "*Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni del personale*".

È stato efficacemente evidenziato che "*Il combinato disposto del citato art. 6 con il successivo art. 35, comma 4, del d. lgs. 165/2001 e s.m.i. - a mente del quale tutte le "determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento sono adottate (…) sulla base del piano triennale dei fabbisogni" - attribuisce, infatti, a tale provvedimento la natura di* condicio sine qua *non per ogni eventuale procedura assunzionale di personale nella pubblica amministrazione, indipendentemente dalle modalità di acquisizione. Detto piano deve tenere conto delle indicazioni operative di carattere generale fornite dal D.M. 08/05/2018, con cui il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha definito, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 ter del d. lgs. 165/2001 e s.m.i., le "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni". Ne consegue che le amministrazioni pubbliche non possono procedere ad assunzioni di personale al di fuori di quelle programmate prima del 27 luglio 2018, data di efficacia del suddetto Decreto.*" (SRC Veneto, deliberazione n. 113/2019/PAR)[10].

Le linee di indirizzo sopra citate, adottate con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell'8 maggio 2018, pubblicato in G.U.

---

[9] I commi 2 e 3 dell'art. 6 del D. Lgs. n.165/2001 stabiliscono che "**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.*"

[10] L'art. 6-ter del D. Lgs. n. 165/2001 affida a 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, il compito di definire «*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*» (comma 1); con riguardo a regioni, enti regionali, sistema sanitario nazionale ed enti locali, i decreti sono adottati previa intesa in sede di conferenza unificata di cui all'art. 8, co. 6, della l. 131/2003 (comma 3).

n. 173 del 27 luglio 2018, evidenziano che *"La nuova visione, introdotta dal d.lgs. 75/2017, di superamento della dotazione organica, si sostanzia, quindi, nel fatto che tale strumento, solitamente cristallizzato in un atto sottoposto ad iter complesso per l'adozione, cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il PTFP. 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. 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"* (Linee guida, par. 2.1.).

L'introduzione del Piano triennale dei fabbisogni del personale risponde *"all'esigenza di superare la rigidità insita nel concetto di dotazione organica attraverso uno strumento programmatico, modulabile e flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze sulla base del principio dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche"* (in questo senso, cfr. SRC Puglia, deliberazioni n. 111/2018 e 141/2018; SRC Campania, deliberazione n. 140/2018 e, da ultimo, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/2019/QMIG), superando "*l'automatismo nel mantenimento dei posti in organico nella struttura dell'ente anche nel momento della cessazione dei dipendenti"* (SRC Veneto, deliberazione n. 548/2018/PAR).

"*La* ratio *della riforma consiste, dunque, non nel superamento del concetto di programmazione ma nella sua valorizzazione, attraverso l'introduzione di uno strumento che consente di rilevare le effettive esigenze dell'amministrazione*." (SRC Marche, deliberazione n.

11/2019/PAR).

La possibilità di rimodulare la dotazione organica, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del D. Lgs. n. 165/2001, trova il suo fondamento nell'esigenza, da parte dell'amministrazione, di individuare la dotazione di personale effettivamente rispondente ai propri fabbisogni, individuati prima di effettuare assunzioni di personale. La norma richiamata detta le regole per la eventuale rimodulazione della dotazione organica in caso di scostamenti rispetto ai fabbisogni programmati nel piano triennale da effettuarsi sempre "*nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima*" e "*garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione*".

Deve, peraltro, essere evidenziato che "*… le mutate esigenze del contesto normativo, organizzativo o funzionale che giustificano la modifica del piano (Linee guida, par 2, pag. 8) non possono che riferirsi a circostanze di carattere generale, collegate alle esigenze dell'amministrazione in funzione del raggiungimento dei suoi obiettivi, e non a situazioni di fatto che si dovessero verificare ex post, correlate al verificarsi di condizioni del tutto eventuali*." (SRC Marche, deliberazione n. 11/2019/PAR).

Il piano triennale dei fabbisogni di personale diventa, quindi, lo strumento programmatico, modulabile e flessibile, per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione. A tal fine, ogni Ente dovrà procedere alla rilevazione del proprio fabbisogno di personale sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo.

La giurisprudenza contabile ha precisato che "*le Amministrazioni avranno la facoltà, dunque, di coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà assunzionali previste dalle norme vigenti, verificando, in ogni caso, l'esistenza di oneri connessi con l'eventuale acquisizione di personale in mobilità, fermi restando gli ulteriori vincoli di spesa dettati dall'ordinamento di settore, anche con riferimento alla stipula di contratti a tempo determinato.*" (SRC Veneto, deliberazione n. 113/2019/PAR).

Risulta, peraltro, evidente 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 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." (SRC Veneto, deliberazione n. 548/2018/PAR).

Occorre, altresì, richiamare le Linee di Indirizzo le quali dispongono 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.*" (Linee guida, par. 2.1.).

7. Alla luce del sopra riportato inquadramento normativo, con specifico riferimento alla questione della stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (LSU) oggetto dell'odierna richiesta di parere, occorre ricordare che la disciplina relativa a tale problematica e, più in generale, alla stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni, è attualmente dettata dall'art. 20 del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, come modificato dalla Legge n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018), il quale, nell'ambito della riforma del pubblico impiego, di cui alla legge delega n. 124/2015, prevede sia una specifica procedura di stabilizzazione, sia l'espletamento di specifiche procedure concorsuali riservate.

In particolare, si prevede, nel triennio 2018-2020, la facoltà per le amministrazioni di procedere alla stabilizzazione, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di

personale e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, del personale in possesso di determinati requisiti previsti dalla stessa legge.

Ai fini che qui rilevano viene in evidenza il comma 14 del citato articolo 20, il quale dispone che "*Le assunzioni a tempo indeterminato disciplinate dall'articolo 1, commi 209, 211* e *212, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 sono consentite anche nel triennio 2018-2020. Per le finalità di cui al presente comma le amministrazioni interessate possono utilizzare, altresì, le risorse di cui ai commi 3 e 4 o previste da leggi regionali, nel rispetto delle modalità, dei limiti e dei criteri previsti nei commi citati. Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557* e *562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli enti territoriali calcolano la propria spesa di personale al netto dell'eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e dalle regioni. Le amministrazioni interessate possono applicare la proroga degli eventuali contratti a tempo determinato secondo le modalità previste dall'ultimo periodo del comma 4.*"[11].

Questa Sezione ha già avuto modo di affrontare la questione della stabilizzazione del personale utilizzato dagli Enti locali in lavori socialmente utili con una deliberazione (n. 42/2018/PAR), che contiene una ricostruzione articolata ed esaustiva tanto dell'istituto del lavoro socialmente utile, quanto della normativa e della giurisprudenza, non solo contabile, ma anche costituzionale e di legittimità, che si è succeduta nel tempo.

Dalle conclusioni rassegnate in detta deliberazione il Collegio ritiene non vi siano ragioni per discostarsi.

Occorre, altresì, rilevare che il Legislatore è nuovamente intervenuto sulle procedure di stabilizzazione con contratti a tempo indeterminato, anche *part-time*, degli LSU e degli LPU. Infatti, con le disposizioni contenute nei commi da 446 a 449 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), viene consentito, nel triennio 2019-2021, alle amministrazioni pubbliche utilizzatrici dei lavoratori socialmente utili e dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità di procedere alle assunzioni a

[11] Di recente la giurisprudenza contabile ha precisato che "*le assunzioni previste dall'art. 20, comma 14, del D. Lgs. n. 75 del 2017 trovano giustificazione unicamente nella finalità di razionalizzare la spesa per il finanziamento delle convenzioni con lavoratori socialmente utili nell'ottica di un definitivo superamento delle situazioni di precarietà nell'utilizzazione di tale tipologia di lavoratori*" e che "*la previa esistenza di una convenzione costituisce requisito imprescindibile per l'assunzione ex art. 20, comma 14, del D. Lgs. n. 75 del 2017*" per cui "*deve escludersi che l'art. 20, comma 14, del D. Lgs. n. 75 del 2017 possa trovare applicazione nei confronti dei lavoratori socialmente utili per i quali il Comune utilizzatore non ha stipulato convenzioni*" (SRC Abruzzo, deliberazione n. 111/2018/PAR).

tempo indeterminato di tali lavoratori, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale. Come in passato, non si tratta di un diritto del lavoratore ma di una possibilità/facoltà dell'ente datore di lavoro. In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza contabile, affermando che "*le nuove assunzioni, anche se realizzate nell'ambito di una procedura di stabilizzazione, non costituiscono un obbligo per le Amministrazioni ma una facoltà (cfr. Sent. TAR Veneto n. 3342/2007) che deve essere esercitata solo qualora ricorrano effettive esigenze funzionali dell'Ente e, comunque, nel rispetto dei principi generali in materia di programmazione del fabbisogno e di dotazione organica ai sensi dell'art. 35 comma 4 del D. Lgs. n. 165/2001*." (SRC Sardegna, deliberazione n. 16/2009/PAR).

Rientrano nella stabilizzazione tutti gli LSU/LPU utilizzati con contratto a tempo determinato, co.co.co o altre tipologie contrattuali.

L'accesso alla stabilizzazione richiede numerose condizioni, fra le quali la più complessa riguarda il requisito dell'anzianità, con un espresso rinvio all'art. 4, comma 6, del D. L. n. 101/2013 ovvero all'art. 20, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 75/2017.

Sono previste selezioni riservate, per i profili di accesso per i quali è richiesta la scuola dell'obbligo, e concorsi riservati, per titoli ed esami, per i rimanenti profili, i quali verranno organizzati dal Dipartimento della Funzione pubblica. Per le sole selezioni riservate, le stabilizzazioni sono considerate quota di accesso dall'esterno.

Le stabilizzazioni sono effettuate nell'ambito delle capacità assunzionali, che possono essere incrementate con una corrispondente riduzione del *budget* per il lavoro flessibile previsto dall'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, nel limite massimo della media del triennio 2015-2017.

Per le amministrazioni che intendano procedere alle stabilizzazioni è necessario che ricorrano due condizioni finanziarie: a) la possibilità di sostenere a regime la relativa spesa di personale; b) la certificazione della sussistenza delle relative risorse finanziarie da parte dell'organo di controllo interno.

Le disposizioni innanzi citate prevedono anche che possono essere utilizzate le risorse permanenti messe a disposizioni da leggi regionali e dai contributi statali o da altre

leggi speciali. In ogni caso, le stabilizzazioni devono rispettare i limiti della spesa del personale prevista dall'art. 1, commi 557, 557-*quater* e 562 della Legge n. 296/2006.
Il limite di spesa non considera il cofinanziamento dello Stato o della Regione.
In precedenza, invece, la spesa sostenuta per la stabilizzazione degli LSU andava inclusa nel computo dell'aggregato di spesa rilevante ai fini del vincolo di cui al comma 557 e seguenti dell'art. 1 della Legge n. 296/2006, anche qualora le relative risorse fossero state finanziate dalla Regione (cfr. SRC Basilicata, deliberazione n. 39/2018/PAR che richiama Sezione Autonomie, deliberazione n. 21/2014/QMIG).
È necessario, altresì, richiamare la pronuncia della Sezione delle Autonomie di questa Corte, la quale ha dichiarato come "*nella nozione di "spesa del personale" rientrino le spese sostenute per l'acquisizione di prestazioni lavorative, di varia specie e a vario titolo, rese a favore dell'ente, e, pertanto, anche le spese riconducibili ai lavoratori socialmente utili, soprattutto ove sostenute per acquisire prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle funzioni e dei servizi dell'ente (in termini, cfr. Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 262/2013/PAR).*" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/2017/QMIG).
Di particolare rilevanza appare, inoltre, nelle more del completamento delle procedure di stabilizzazione, la possibilità, stabilita dall'art. 1, comma 446, lett. h), della legge n. 145/2018, di prorogare, sino al 31 ottobre 2019, le convenzioni e i contratti a tempo determinato a valere sulle risorse di cui all'art. 1, comma 1156, lettera g-*bis*) della Legge n. 296/2006, in deroga alle disposizioni vigenti in materia di termini e percentuali dei contratti flessibili.
Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con Circolare n. 1 dell'11 gennaio 2019, ha fornito chiarimenti in merito, precisando che le convenzioni stipulate per garantire la prosecuzione delle attività e il pagamento degli assegni ASU/ANF (leggi assegni di sussidio per Attività Socialmente Utili e Assegni per il Nucleo Familiare) sono prorogate fino al 31 ottobre 2019. Per quanto riguarda la proroga dei "*contratti a tempo determinato*", la Circolare precisa che rientrano nel campo di applicazione della norma

esclusivamente quelli previsti per gli LSU ex art. 2, comma 1, del D. Lgs. n. 81/2000, ex art. 7 del D. Lgs. n. 468/1997 nonché per altri LPU specificamente indicati[12].

Precisa, altresì, che rientrano nelle procedure di stabilizzazione gli LSU ex art. 2, comma 1, del D. Lgs. n. 81/2000 – ancorché incentivante con le risorse statali del Fondo Sociale per Occupazione e Formazione – effettuate sulla base di programmi, bandi, avvisi pubblici ecc., emessi a decorrere dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2021, i quali, a loro volta, dovranno uniformarsi alle suddette disposizioni di legge.

Alla luce delle recenti novità legislative in tema di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili il Collegio, in linea con il proprio precedente parere, ritiene che "*ad eccezione e nei limiti delle deroghe espressamente codificate dal legislatore nazionale e nei limiti in cui le stesse risultino conformi ai principi contenuti nella normativa costituzionale ed europea in materia - ai fini della stabilizzazione di personale utilizzato in lavori socialmente utili restano fermi tutti i presupposti ed i requisiti previsti dalla normativa, anche costituzionale, vigente in tema di assunzioni di personale alle dipendenze pubbliche, e ciò in virtù della sostanziale equiparazione della stabilizzazione di personale LSU alle procedure volte all'assunzione di personale alle dipendenze della P.A.*" (SRC Basilicata, deliberazione n. 42/2018/PAR).

8. Alla luce della ricostruzione del quadro normativo e degli approdi ermeneutici della giurisprudenza contabile è possibile pervenire alle seguenti conclusioni.

La Sezione ritiene che, in base al combinato disposto dell'art. 6 e dell'art. 35, comma 4, del D. Lgs. n. 165/2001, lo strumento programmatorio debba necessariamente precedere la fase dell'assunzione di personale, che trova nel piano triennale del fabbisogno di personale il suo indispensabile presupposto. Infatti, sono le effettive esigenze di fabbisogno di personale che costituiscono il punto di riferimento per le scelte assunzionali dell'amministrazione, fermo restando il rispetto dei vincoli, giuridici e finanziari, previsti dalla normativa vigente. Detto piano, che ogni

[12] La stessa Circolare precisa che restano esclusi dalla stabilizzazione i lavoratori socialmente utili ex art. 2, comma 1, del D. Lgs. n. 81/2000, incentivati con risorse statali, adottati dalle Regioni ai sensi dell'art. 78, commi 2 e 3, della Legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001) e, soprattutto nel 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 1156, lettera g-*bis*) della Legge n. 296/2006, nonché del Decreto del Direttore Generale degli Ammortizzatori Sociali e della Formazione 7 agosto 2018, destinate a completarsi nel 2019 e/o nelle prossime annualità.

amministrazione è chiamata ad elaborare in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché, per gli enti territoriali, "*nell'ambito dell'autonomia organizzativa ad essi riconosciuta dalle fonti normative, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica*", diviene strumento strategico per individuare le esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini. Esso deve tener conto delle indicazioni operative di carattere generale fornite dalle "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni" di cui al D.M. 8 maggio 2018.

In particolare, è importante focalizzare l'attenzione sul paragrafo 2.1 di tali Linee di indirizzo nella parte in cui affermano che "*la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa massima sostenibile [……] e che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa per il personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente [……] Nel PTFP la dotazione organica va espressa, quindi, in termini finanziari*.".

L'art. 6, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001 prevede che le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti indicati nel medesimo articolo non possono assumere nuovo personale. Secondo le suddette linee di indirizzo "*tale sanzione scatta 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*".

Le stesse procedure di stabilizzazione non possono che essere realizzate in coerenza con quanto stabilito nel piano triennale del fabbisogno di personale, indicando la relativa copertura finanziaria.

In linea generale, una volta adottato il piano dei fabbisogni, l'Ente prima di procedere ad una nuova assunzione deve verificare che non ricorra uno specifico divieto di legge, che ricorra l'imprescindibile presupposto dell'intervenuta cessazione del personale che si intende sostituire con una nuova assunzione, nonché che venga rispettata la percentuale indicata dal legislatore quale sintesi del rapporto che ci deve

essere tra il risparmio di spesa derivante dalle cessazioni e il costo delle nuove assunzioni.

Da ultimo, l'art. 1 comma 446 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nel consentire e disciplinare le assunzioni dei lavoratori socialmente utili a tempo indeterminato, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, ha stabilito che le amministrazioni pubbliche "…*possono procedere all'assunzione nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale, nel rispetto delle seguenti condizioni:* (omissis*) g) calcolo della spesa di personale da parte degli enti territoriali e degli enti pubblici interessati, ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557, 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, al netto dell'eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e dalle regioni…*". Ciò significa che non è possibile andare in deroga alle norme relative ai vincoli in materia di spesa del personale neanche per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili.

Al fine di poter ricorrere allo strumento delle stabilizzazioni è necessario, ai sensi del comma 4 dell'art. 20 del D. Lgs. n. 75/2017, che l'amministrazione abbia rispettato per tutto il quinquennio 2012-2016 i vincoli di finanza pubblica, ossia il rispetto del patto di stabilità, il pareggio di bilancio e il rispetto del tetto di spesa del personale.

La Sezione, in conclusione, in linea con quanto già precedentemente stabilito, ritiene che "*il personale utilizzato dall'Ente nell'ambito della macrocategoria dei lavori socialmente utili può beneficiare delle procedure di stabilizzazione nei termini e nei limiti codificati dalla normativa vigente.*

Il tutto fermo restando il rispetto dei presupposti e dei vincoli di legge e finanziari vigenti in materia di assunzione a tempo indeterminato alle dipendenze della P.A., fatta eccezione per le deroghe espressamente codificate dalla normativa nazionale, tempo per tempo, vigente e nei limiti in cui le stesse risultino conformi ai principi costituzionali in materia." (SRC Basilicata, deliberazione n. 42/2018/PAR).

In sintesi, l'Ente non può far ricorso al processo di stabilizzazione degli LSU al di fuori del perimetro normativo e delle condizioni delineate dal Legislatore nazionale.

L'Amministrazione comunale potrà quindi assumere le proprie determinazioni entro il sopra delineato quadro di riferimento.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Savoia di Lucania con la nota in epigrafe citata;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 10 luglio 2019.

Il Relatore	Il Presidente f.f.
F.to dott. Luigi Gianfranceschi	F.to dott. Rocco Lotito

Depositata in segreteria il 12 luglio 2019

Per il Preposto ai servizi di supporto

F.to dott. Francesco Micucci