CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 4/SEZAUT/2019/QMIG

Adunanza del 22 marzo 2019
Presieduta dal Presidente della Corte dei conti
Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA, Maurizio STANCO, Andrea ZACCHIA;
Consiglieri	Carmela IAMELE, Rinieri FERONE, Carmela MIRABELLA, Adriana LA PORTA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Alessandro PALLAORO, Nicola BENEDIZIONE, Dario PROVVIDERA, Mario ALÌ, Vincenzo BUSA, Giuseppe IMPARATO, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO;
Primi Referendari	Massimo AGLIOCCHI, Vanessa PINTO.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;
Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;
Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;
Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;
Vista la deliberazione n. 12/2019/QMIG, depositata in data 5 febbraio 2018, con la quale la Sezione del controllo per la Regione Sardegna, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Genuri, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, una questione di massima in ordine corretta applicazione dei limiti assunzionali di cui all'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in relazione ai quali si pone il quesito se sia

possibile che, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, si possa procedere a più assunzioni a tempo parziale, nel rispetto della spesa per il personale per l'anno 2008;
Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 6 del 27 febbraio 2019, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione del controllo per la Regione Sardegna;
Vista la nota del Presidente della Corte dei conti, n. 155 del 13 marzo 2019, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;
Udito il relatore, Consigliere Elena Brandolini;

PREMESSO

I. Il Sindaco del Comune di Genuri (SU), per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, ha inoltrato alla Sezione del controllo per la Regione Sardegna una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003, in merito alla corretta applicazione dell'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), che, in relazione agli enti di piccole dimensioni (non sottoposti, pertanto, al patto di stabilità interno), così dispone: "*le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558"* (personale cd. "stabilizzato").
In particolare, il Comune, premettendo di avere una popolazione di 311 abitanti, ha chiesto di conoscere "*se, nel rispetto del corrispondente ammontare della spesa di personale dell'anno 2008, l'ente debba anche contenere il numero di unità da assumere rispetto al numero delle cessazioni (tante assunzioni quante cessazioni intervenute), oppure se possa procedere a più assunzioni (part time) a fronte di un'unica cessazione (full time). Si chiede ad esempio se l'ente possa assumere due part time a 18 ore a fronte di una sola cessazione full time a 36 ore, indipendentemente dalle categorie professionali di appartenenza ma con il rispetto del tetto di spesa complessivo del 2008*".
I.1. La Sezione del controllo per la Regione Sardegna, con la deliberazione n. 12/2019/QMIG del 5 febbraio 2019, depositata il 13 febbraio successivo, valutata positivamente la concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva del richiesto parere, ha evidenziato la sussistenza di un contrasto fra Sezioni territoriali in merito all'interpretazione del richiamato articolato di legge. Ha inoltre segnalato il sopravvenuto nuovo concetto di pianta organica introdotto dal DM 8 maggio 2018, recante le linee guida ministeriali per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche, in attuazione della riforma del pubblico impiego di cui al d.lgs. n. 75/2017, nell'ottica del quale si profilano margini di elasticità di cui possono disporre i Comuni di piccole dimensioni nell'esercizio della loro capacità assunzionale, ovviamente nel rispetto del tetto di spesa, in conseguenza del "*(…) superamento del tradizionale concetto di dotazione organica, dimostratosi strumento non più appropriato al fine di operare scelte sul reclutamento del personale rispondenti alle nuove esigenze di flessibilità della PA*" (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 548/2018/PAR).

Nello specifico il contrasto interpretativo emerge fra l'orientamento espresso dalla stessa Sezione remittente con deliberazione n. 67/2012/PAR e quello più di recente espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata con deliberazione n. 35/2018/PAR.

La Sezione remittente, infatti, ha fornito una interpretazione del dato normativo nel senso della necessaria corrispondenza numerica tra cessazioni intervenute e capacità assunzionale, all'uopo ritendo che l'utilizzo del criterio dell'equivalenza della spesa avrebbe potuto creare effetti in controtendenza rispetto all'esigenza di contenimento del numero dei dipendenti pubblici posti dalla norma vincolistica in quanto "… *utilizzare il criterio dell'equivalenza della spesa (risparmio di spesa derivante dalle cessazioni = spesa nuove assunzioni) per gli enti non soggetti al patto di stabilità, potrebbe portare al paradosso che a fronte di un'unica cessazione l'Ente si troverebbe nelle condizioni di potere procedere a più assunzioni fino al totale utilizzo del risparmio di spesa ottenuto a fronte dell'unica cessazione intervenuta*" (Sezione del controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 67/2012/PAR).

Diversamente, la Sezione regionale di controllo per la Basilicata (deliberazione n. 35/2018/PAR), in caso sovrapponibile a quello all'esame, tenuto conto dell'orientamento espresso dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti con la deliberazione n. 52/2010/CONTR, ha ritenuto che il limite previsto dall'art. 1, comma 562, legge n. 296/2006 attenga unicamente al tetto di spesa ivi previsto e non anche ad una corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, all'uopo precisando che "*la facoltà di procedere alle assunzioni soggiace agli altri vincoli presenti nell'ordinamento (…..), ma soprattutto è di fondamentale importanza assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di fondo della norma e cioè l'invarianza della spesa per il personale quale condizione per mantenere l'equilibrio di bilancio*".

Nel rilevare il rappresentato contrasto giurisprudenziale, la Sezione remittente ha, altresì, osservato come lo stesso potrebbe trovare una soluzione evolutiva alla luce del rappresentato nuovo concetto di dotazione organica e, comunque, essere risolto "*dando seguito al principio affermato dalla SRC Basilicata nella menzionata deliberazione n. 35/2018/PAR, nel senso di consentire l'utilizzo di capacità assunzionale con l'unico limite del rispetto del tetto di spesa dell'esercizio 2008, potendo i Comuni sotto i 1.000 abitanti, nell'esercizio della loro capacità assunzionale, prescindere sia dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e personale assumibile, sia dalla corrispondenza funzionale (e connessa categoria professionale)*".

In conseguenza, la Sezione sarda, con la già richiamata deliberazione n. 12/2019/QMIG, previa sospensione della pronuncia sul quesito posto dal Comune richiedente, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, od alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, la seguente questione di massima di interesse generale: "*se, per la corretta applicazione dei limiti assunzionali di cui all'art. 1, co. 562 della legge n. 296/2006, sia possibile che a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, si possa procedere a più assunzioni a tempo parziale, nel rispetto della spesa del personale dell'anno 2008"*, all'uopo rilevando che il comma 562 non prevede alcuna limitazione con riferimento al livello funzionale, basandosi principalmente sul rispetto del limite di spesa complessiva.

I.2. Il Presidente della Corte, con propria ordinanza n. 6 del 27 febbraio 2019, ha deferito l'esame e la pronuncia della prospettata questione alla Sezione delle autonomie.

CONSIDERATO

II. In via preliminare, occorre richiamare il quadro normativo rilevante ai fini della soluzione della questione proposta.

Per il raggiungimento degli obiettivi posti all'Italia in sede comunitaria, il legislatore, a partire dalla legge finanziaria n. 296/2006, ha imposto limiti alle facoltà assunzionali degli Enti locali, diversamente declinati a seconda della natura, dimensione ed eventuale virtuosità dell'ente destinatario del vincolo: limiti aventi il compito in definitiva di assolvere alla funzione di contenimento della spesa corrente ai fini del coordinamento della finanza pubblica, attraverso il contenimento e la progressiva riduzione della spesa del personale.

Per i Comuni di minori dimensioni (cd. "fuori patto") la norma di riferimento principale è il comma 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e s.m.i., che ha posto due criteri per il contenimento della spesa di personale degli stessi stabilendo sia il tetto massimo finanziario (vincolo di spesa), che non deve superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 (in origine era il 2004), sia il limite alle nuove assunzioni (vincolo assunzionale), consentite solo "*nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente*".

Tale ultima espressione è stata interpretata dalla giurisprudenza contabile nel senso di "*cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della disposizione (comma 562) anche con riferimento a esercizi rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione*" (Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 52/Contr/10).

La norma trova applicazione anche successivamente alle novelle legislative che hanno sostituito il patto di stabilità interno con il nuovo vincolo dell'equilibrio di bilancio, generalizzato per tutti i Comuni, in virtù di quanto stabilito dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) che all'art. 1, comma 762, ha disposto l'ultrattività delle "*disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno*", ossia i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti come stabilito dall'art. 31, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012).

III. Nel merito, l'argomento controverso involge la problematica della corretta interpretazione da attribuire al vincolo assunzionale in relazione alla determinazione del limite del c.d. *turn over* ovvero: se l'art. 1, comma 562, laddove vincola le nuove assunzioni alle cessazioni complessivamente intervenute nel precedente anno sia da intendere in termini numerici, ossia come necessaria corrispondenza numerica tra cessazioni intervenute e capacità assunzionale (tante cessazioni, tante assunzioni), o in termini di equivalenza della spesa (il risparmio derivante dalle cessazioni è uguale alla spesa per le nuove assunzioni) oppure prescinda da entrambi, consentendo più assunzioni (*part time*) a fronte di un'unica cessazione (*full time*), indipendentemente dalle categorie professionali di appartenenza, purchè sia rispettato il limite della spesa per il personale sostenuta nel 2008.

A tal proposito la questione di massima verte sul seguente quesito: "*se, per la corretta applicazione dei limiti assunzionali di cui all'art. 1, co. 562 della legge n. 296/2006, sia possibile che a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, si possa procedere a più assunzioni a tempo parziale, nel rispetto della spesa del personale dell'anno 2008*" (Sezione del controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 12/2019/QMIG).

In altri termini, fermo restando che il vincolo previsto dal comma 562 si appunta principalmente sul rispetto del limite di spesa, ma che, tuttavia, è anche rilevante, per l'esercizio della capacità assunzionale, il riferimento al parametro della corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile stabilito nel secondo periodo del comma 562, occorre chiarire se tale limite può,

comunque, considerarsi rispettato nel caso in cui ad una cessazione di personale a tempo pieno facciano seguito due assunzioni *part time* al 50 per cento.

III.1. Si osserva, in via generale, che gli enti locali da molti anni ormai sono soggetti ad una severa disciplina vincolistica in materia di spese per il personale, nonché a vincoli assunzionali che determinano effetti sul *turn over* incidendo sul tasso di sostituzione del personale in servizio, al fine di così ridurre la spesa corrente a questo destinata.

Il legislatore con la "legge finanziaria per il 2007" è intervenuto nuovamente sui meccanismi di contenimento della spesa di personale, dettando (art. 1, commi 557-562) una disciplina diversificata per gli enti di grandi dimensioni (sottoposti al Patto di stabilità interno) rispetto a quelli di piccole dimensioni (fuori "patto").

Si osserva, in particolare, che questi ultimi sono sottoposti ad alcuni vincoli specifici, fra i quali vi è quello del contenimento della spesa del personale che, da un lato, deve essere mantenuta entro il limite soglia previsto dal citato art. 1, comma 562, e, dall'altro, non può essere gravata dal costo di nuove assunzioni, se non nei limiti di cessazioni di rapporti di lavoro avvenuti nell'anno precedente, proprio al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa. Pertanto, per tali Enti, la capacità assunzionale è parametrata unicamente alle cessazioni intervenute nell'anno precedente e i due vincoli (di spesa e assunzionale), tutt'ora vigenti, non sono alternativi l'uno rispetto all'altro ma si cumulano.

Come precisato dalla Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 52/2010/Contr) la diversità della disciplina in tema di spesa per il personale tra gli enti sottoposti del patto e quelli esclusi, trova ragione nel fatto che per i primi la spesa di personale negli esercizi considerati risultava assoggetta alle limitazioni del patto e quindi interessata a restrizioni di carattere generale. Per gli enti non assoggettati al patto di stabilità i limiti alla spesa per il personale costituivano, invece, la misura più rilevante imposta per il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Ciò premesso, si osserva che, in relazione al vincolo assunzionale, gli indirizzi interpretativi non sono univoci, in quanto gli orientamenti emersi si sono fondati su percorsi diversi che hanno valorizzato, talvolta, il dato testuale della norma vincolistica ritenendo necessaria la corrispondenza numerica tra cessazioni intervenute e capacità assunzionale (Sezione del controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 67/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 176/2012; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 181/2018). In altri casi, invece, si è privilegiato il criterio logico sistematico dell'equivalenza della spesa in grado di superare l'elemento letterale al fine di rendere più ragionevole la portata del vincolo restrittivo, all'uopo sostenendo che, fermi restando tutti gli altri presupposti normativi cui soggiace la facoltà di procedere alle assunzioni, il limite previsto dall'art. 1, comma 562, legge n. 296/2006 attiene unicamente al tetto di spesa ivi previsto e non anche ad una corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile (Sezione regionale di controllo per la Lombardia: deliberazioni n. 28 e 31/pareri/2007 e n. 33/pareri/2008; Sezione regionale di controllo per la Basilicata: deliberazione n. 35/2018/PAR).

La stessa Sezione remittente, rimeditando sull'orientamento già in precedenza espresso, è pervenuta alla conclusione che "*un'interpretazione del menzionato comma nel senso di consentire unicamente una sostituzione "per teste" del personale cessato e/o una sostituzione con corrispondenza di funzioni e categoria professionale, potrebbe risultare ingiustificatamente limitativa dell'autonomia*

organizzativa dell'ente locale" ed ha suggerito di risolvere il rappresentato contrasto interpretativo in chiave evolutiva.

III.2. L'attenta esegesi della norma e del quadro giurisprudenziale in cui si colloca, fa convergere il Collegio verso una interpretazione della stessa in chiave evolutiva e costituzionalmente orientata al fine di rispettare le prerogative di autorganizzazione riconosciute agli Enti.

Si osserva, in proposito, che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del raggiungimento degli obiettivi posti in sede comunitaria all'Italia, l'unico dispositivo della richiamata norma che può essere di per sé qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica e, perciò, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, è quella relativa al vincolo di spesa contenuto nella prima parte, mentre quello assunzionale posto nella seconda parte assume finalità funzionale al raggiungimento del primo vincolo (quello di spesa) e, pertanto, il contenimento delle assunzioni deve essere interpretato in coerenza con quest'ultimo al fine, comunque, di escludere l'espansione della spesa.

Diversamente il predetto vincolo assunzionale, andando ad incidere sulle regole di organizzazione degli uffici - materia riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione non comprimibile con norme di dettaglio -, potrebbe concretamente essere lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti (in termini: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 33/pareri/2008, n.28 e 31/pareri/2007; Sezioni riunite, deliberazioni n. 52/Contr/2010 e n. 3/contr/2011; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 35/2018/PAR).

Si rileva, sul punto, che nella giurisprudenza della Corte costituzionale è consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano vincoli alla spesa delle Regioni e degli Enti Locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a condizione che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (per tutte: Corte costituzionale, sentenze n. 417 del 2005; n. 169 del 2007; n. 139 e 237 del 2009; n. 52 e n. 326 del 2010).

Inoltre la normativa statale, espressione della finalità di coordinamento finanziario, che legittimamente impone limiti alla spesa delle autonomie territoriali, devono essere rispettosa del generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2010).

Come anche chiarito dalle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte "*l'interpretazione delle norme che pongono limiti alla spesa per il personale deve fondarsi su una lettura sistematica, cercando di riportare coerenza in un complesso affastellato di disposizioni e deve essere, comunque, orientata nella direzione che le norme perseguono e cioè il contenimento della spesa pubblica. Appare, quindi ragionevole che debbano dispiegare pienamente effetto le misure che sono indirizzate al raggiungimento dell'obiettivo del contenimento della spesa, ma non sembra ammissibile che tali misure possano produrre effetti ulteriori quando l'obiettivo del contenimento della spesa sia già stato raggiunto. In tale ultima ipotesi esse si tradurrebbero in irragionevoli limitazioni alle prerogative di auto organizzazione degli enti di dubbia ammissibilità nel panorama delle misure di coordinamento finanziario che possono essere adottate nei confronti degli enti di autonomia territoriale*" (Sezioni riunite deliberazione n. 52/Contr/2010 cit.).

In un contesto, quindi, in cui le norme di riferimento per porre un argine alle spese di personale sono stabilite nell'ambito delle misure di coordinamento della finanza pubblica destinate agli enti

locali, appare di tutta evidenza che assicurare l'invarianza della spesa rispetto al 2008 costituisce il raggiungimento dell'obiettivo di fondo cui tende la normativa in esame, mentre le misure di contenimento delle assunzioni concorrono allo scopo, come ulteriormente esplicitato anche dallo stesso art. 1, co. 762, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) che, nel disporne l'ultrattività, qualifica espressamente la richiamata disposizione come norma finalizzata al contenimento della spesa di personale.

Ne consegue che una interpretazione restrittiva della norma in esame sarebbe priva dei richiesti criteri di ragionevolezza e di proporzionalità rispetto agli obiettivi da conseguire e potrebbe prospettare problemi di non facile risoluzione, ulteriori rispetto a quelli già evidenziati in relazione ai limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale alle norme di imposizione di obblighi agli enti territoriali eccedenti i principi di coordinamento della finanza pubblica: destinatari del vincolo di cui si discute, infatti, sono Enti di esigue dimensioni e con organici molto ridotti per i quali il rispetto di rigidi vincoli assunzionali (anche per una sola unità) possono indurre notevoli ricadute sull'organizzazione e sulla prestazione dei servizi ai cittadini con possibile compromissione, in definitiva, dell'autonomia organizzativa dei medesimi (in termini: Sezioni riunite, delibera n. 52/Contr/2010 cit.).

Si rileva, a tal proposito, che proprio in considerazione della difficoltà che gli enti di piccole dimensioni incontrano nel raggiungere la possibilità di assunzione di una nuova unità di personale solo considerando le cessazioni "anno per anno", la stessa giurisprudenza di questa Corte dei conti (Sezioni riunite, deliberazione n. 52/2010 sopra citata), ha adottato un criterio logico-sistematico ed elastico (rispetto al tenore letterale della norma) per l'interpretazione dell'inciso "cessazioni intervenute nel precedente anno". Si è, infatti, ritenuto possibile che i predetti enti, nella determinazione della propria capacità assunzionale, potessero tenere conto (sommandoli) dei cd. "resti assunzionali", derivanti dalle cessazioni di più anni, che integrano spazi finanziari maturati, ossia delle cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore del comma 562, anche con riferimento a esercizi rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione.

Analogamente, questa stessa Sezione ha recentemente affermato il concetto di capacità assunzionale come "*contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni potenzialmente correlate alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa contenuto nei limiti dei vincoli di finanza pubblica che regolano sia la stessa determinazione della capacità (…) sia il contenimento (…) della spesa per il personale*" la cui quantificazione effettiva 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*" (deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG).

In conformità all'orientamento maggioritario, che si condivide pienamente, deve ritenersi, pertanto, che "*porre un limite alle assunzioni quando già il comune è riuscito a contenere la spesa al livello di quella del 2004*" - ora 2008 - "*potrebbe comportare una indebita ingerenza nelle regole di organizzazione degli uffici*" e tradursi "*in irragionevoli limitazioni alle prerogative di auto organizzazione degli enti di dubbia ammissibilità nel panorama delle misure di coordinamento finanziario che possono essere adottate nei confronti degli enti di autonomia territoriale*" (Sezioni riunite, deliberazione n. 52/2010 cit.; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 35/2018 cit.).

In relazione, poi, alla corrispondenza funzionale (e connessa categoria professionale) tra il personale cessato e quello di nuova assunzione, come esattamente osservato dalla Sezione

remittente, il comma 562 non impone nessuna corrispondenza di funzioni e categoria professionale tra i cessati e i nuovi assunti.

IV. Conclusivamente, per le esposte motivazioni, ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dal richiamato art. 1, comma 562, deve ritenersi che, nell'ottica di una interpretazione costituzionalmente orientata al fine di rispettare le prerogative di autorganizzazione degli Enti, la determinazione del limite del c.d. *turn over* nei Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, laddove si siano verificate cessazioni di rapporti a tempo determinato, sia da intendersi in termini di equivalenza e, quindi, possa prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, nonché dalla corrispondenza tra le categorie professionali di appartenenza del predetto personale, a condizione che sia rispettato il limite della spesa per il personale sostenuta nel 2008.

Conseguentemente, purché permanga l'invarianza della spesa e, cioè, venga rispettato il tetto sostenuto nell'anno 2008 per il personale e nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l'assunzione presso la amministrazioni pubbliche, il parametro stabilito nel secondo periodo del comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, in base al quale gli enti "*possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno*", può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'Ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale.

Ovviamente, per mera completezza, deve osservarsi che il rispetto dell'invarianza della spesa impone che, nel caso di assunzioni a tempo parziale a fronte di unica cessazione a tempo pieno, le prime non dovrebbero, nel tempo, essere liberamente trasformate a tempo pieno. Si fa presente in proposito che l'art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007, nello stabilire che "*i dipendenti assunti con rapporto di lavoro a tempo parziale hanno diritto di chiedere la trasformazione del rapporto a tempo pieno decorso un triennio dalla data di assunzione*" subordina tale diritto alla "*condizione che vi sia la disponibilità del posto in pianta organica*", (da intendersi oggi nei termini di cui alla riforma del pubblico impiego di cui appresso) ed al "*rispetto dei vincoli di legge in materia di assunzioni*".

L'approdo ermeneutico sin qui delineato appare in linea anche con l'intervenuto superamento, e conseguente trasformazione, della "vecchia" pianta organica operato dal DM 8 maggio 2018 - attuativo della riforma del pubblico impiego di cui al d.lgs. n. 75/2017 - recante le "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche" emanate al fine precipuo di orientare le amministrazioni pubbliche alla predisposizione dei predetti piani, secondo le previsioni di cui agli artt. 6 e 6 ter del d.lgs. n. 165/2001, come novellati dal richiamato d.lgs. n. 75/2017.

Sebbene non vengano meno i vincoli assunzionali già previsti, la valorizzazione del piano del fabbisogno a scapito della dotazione organica (concetto introdotto dall'art.6 del d.lgs n.165/2001, come modificato dall'art.4 del d.lgs. n. 75/2017), costituisce, tuttavia, uno degli elementi che più caratterizzano la riforma, nell'ambito della quale quest'ultima non viene meno ma diventa una conseguenza delle scelte compiute dalle amministrazioni nel piano del fabbisogno, strumento dinamico e flessibile e, altresì, modificabile sulla scorta delle esigenze dell'ente (Linee di indirizzo, cap. 2, par. 2.1).

Secondo l'impostazione definita dal d.lgs. n. 75/2017 e dalle successive Linee di indirizzo ministeriali, la "nuova" dotazione organica, che viene espressa in termini finanziari, per le

Amministrazioni Centrali, si traduce di fatto nella definizione di una "*dotazione di spesa potenziale massima*" per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale.

Con riferimento alle Regioni e agli Enti locali, invece, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello definito dalla normativa vigente. "*Nel rispetto dei suddetti indicatori di spesa potenziale massima, le amministrazioni, nell'ambito del PTFP, potranno quindi procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della propria consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione*" (Linee di indirizzo, cap. 2, par. 2.1). Nel PTFP la dotazione organica va espressa in termini finanziari così determinati: "*partendo dall'ultima dotazione organica adottata, si ricostruisce il corrispondente valore di spesa potenziale riconducendo la sua articolazione, secondo l'ordinamento professionale dell'amministrazione, in oneri finanziari teorici di ciascun posto in essa previsto, oneri corrispondenti al trattamento economico fondamentale della qualifica, categoria o area di riferimento in relazione alle fasce o posizioni economiche. Resta fermo che, in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'articolo 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni, quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge*" e che "*nel programmare le assunzioni per le professionalità da acquisire sulla base delle facoltà assunzionali vigenti o dei previsti tetti di spesa, occorre verificare se esistono margini di rimodulazione della dotazione organica, da esprimere nel PTFP, nel rispetto del limite finanziario massimo della "dotazione" di spesa potenziale individuato sulla base delle indicazioni sopra riportate*" (Linee di indirizzo, cap. 2, par. 2.1).

Da quanto esposto, dunque, si conferma che il concetto di dotazione organica viene superato da quello di "dotazione" di spesa potenziale, che rappresenta esclusivamente un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile e non valicabile, imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti. (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 111/2018/PAR e n. 141/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto deliberazione n. 548/2018/PAR)

Pertanto, le amministrazioni, all'interno del limite finanziario massimo (spesa potenziale massima), "ottimizzando l'impiego delle risorse pubbliche, perseguendo obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini mediante l'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale (in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché con le apposite linee di indirizzo) possono procedere all'eventuale rimodulazione della dotazione organica in base ai fabbisogni programmati "garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione".

Ne consegue, quindi, che la messa a regime del nuovo sistema basato sull'effettivo fabbisogno di personale permetterà di superare la regolazione delle consistenze attraverso il rigido governo del *turn over* atteso anche che viene prevista espressamente la disciplina per la garanzia degli equilibri di finanza pubblica e dei vincoli finanziari (articoli 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001 e del cap. 2, par. 2.2 delle richiamate Linee guida)

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta Sezione del controllo per la Regione Sardegna con la deliberazione n. 12/2019/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

"Nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche e ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, la determinazione dei limiti assunzionali ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008. Conseguentemente, purché si verifichino dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'Ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne assorbano completamente il monte ore".

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

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 22 marzo 2019.

Il Relatore	Il Presidente
F.to Elena BRANDOLINI	F.to Angelo BUSCEMA

Depositata in segreteria il 1° aprile 2019

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO