

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
2 / 2022

APRILE - GIUGNO

Il Piano triennale dei fabbisogni di personale nella prospettiva del «diligente amministratore pubblico»

Stefano Villamena

DOI: 10.13130/2723-9195/2022-2-83

Il Piano triennale dei fabbisogni di personale, come ora previsto dall'art. 6 TUPI, è uno strumento finalizzato «a rilevare le esigenze dell'amministrazione». Esso presuppone una mappatura delle funzioni dell'ente e richiede di essere redatto in coerenza con il piano delle performance, così come attualmente previsto dal diritto positivo. La pianificazione non deve però costituire un ostacolo al buon andamento dell'amministrazione, il quale richiede un annuale aggiornamento, che recepisca le esigenze sopravvenute, e il rispetto dei principi che il giudice contabile, cui spetta il sindacato su tale tipologia di atti, contribuisce ad enucleare, perché la loro redazione e attuazione non risultino arbitrarie e non ledano gli interessi della collettività.

The Three-Year Staff Needs Plan in the perspective of the "diligent public administrator"

The three-year Staff Needs Plan, as now provided for in Article 6 TUPI, is a tool aimed at 'identifying the needs of public administration'. It presupposes a mapping of administrative functions and requires consistency with the Performance Plan, as currently provided for in positive law. The three-year Staff Needs Plan must not, however, constitute an obstacle to good performance of public administration. Such good performance requires annual updating and compliance with the principles set by the Court of auditors. That Court has the duty to review so that its implementation is not arbitrary and does not harm the interests of the community.

1. La nuova veste del Piano triennale dei fabbisogni

Le amministrazioni pubbliche adottano il Piano triennale dei fabbisogni del personale con l'intento di «*ottimizzare*» le risorse e «*perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini*»^[1].

Quella indicata sembra essere la regola che meglio rappresenta l'*obiettivo* posto dalla riforma Madia del 2017 in tema di fabbisogni del personale. È in questo passaggio infatti che si rinviene l'esigenza basilare di valorizzare le risorse disponibili (sia umane che finanziarie) in direzione dell'innalzamento della qualità dei servizi.

Si tratta evidentemente di un obiettivo ambizioso, che si collega intimamente al tema generale dell'*organizzazione amministrativa* e, nel caso di specie, a quella previsione di apertura del Testo unico sul pubblico impiego del 2001 secondo cui l'organizzazione, ossia la disciplina inerente agli «*uffici*» e ai «*rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni*», come recita l'art. 1 del medesimo Testo unico, è indirizzata ad «*accrescere l'efficienza delle amministrazioni*», «*razionalizzare il costo del lavoro*» e, non da ultimo, «*realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*»^[2]. La stretta correlazione fra gli elementi indicati sopra indicati è di tale evidenza che forse non richiedeva nemmeno di essere specificata.

Nel merito, l'approvazione del Piano triennale dei fabbisogni di personale, oggetto di questo lavoro, è rimessa al vertice politico dell'ente cui si riferisce, ma sarebbe illogico immaginare che lo stesso non muova dalla componente amministrativa, dunque dalla dirigenza o da chi ricopre responsabilità operative all'interno di ciascun ente.

A supportare questo profilo milita non solo lo stretto legame fra ottimizzazione delle risorse disponibili e obiettivi di miglioramento della *performance* cui si è già accennato, bensì anche più specifiche previsioni contenute nel medesimo Testo unico fra cui prioritariamente quella racchiusa all'art. 17 che stabilisce, proprio al fine della elaborazione del piano, la necessaria partecipazione della componente dirigenziale al fine della «*individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio*»^[3].

Non è un caso, allora, che il tratto forse più significativo della fattispecie

contemplata all'art. 6 TUPI (Testo unico sul pubblico impiego) sia stato quello - almeno a parere di chi scrive - di aver collegato la pianificazione dei fabbisogni di personale alla *performance* amministrativa. Da questo punto di osservazione il contributo della componente dirigenziale diventa indispensabile anche per indicare le possibili disfunzioni negli uffici cui sono preposti.

Dunque, oltre ad immaginare i profili professionali necessari al migliore svolgimento possibile dei servizi attribuiti al singolo ufficio, servirà fare il punto sulle problematiche più ricorrenti all'interno degli uffici medesimi al fine di superarle. A tal proposito un aspetto certamente non secondario in direzione della corretta e adeguata predisposizione del Piano triennale dei fabbisogni sarà costituito dalla c.d. "mappatura" delle attività di competenza del singolo ente, riguardante la mole di competenze attribuite istituzionalmente a ciascun ufficio. Superata questa prima fase si potranno infatti verificare più adeguatamente i profili professionali necessari allo svolgimento delle relative attività. Probabilmente è per questa ragione che, con riguardo a nuove figure e competenze professionali, nell'art. 6 TUPI si fa specifico riferimento alla verifica di «*fabbisogni prioritari o emergenti*»^[4].

All'esito di questa *mappatura* potrebbe emergere che taluni compiti non rientrano più nella sfera di attribuzione di quell'ufficio - o addirittura di quell'ente - ovvero che nuovi compiti gli sono stati assegnati e che questi richiedono innovative professionalità.

Del resto potrebbe anche accadere che in determinati ambiti sia possibile effettuare miglioramenti tecnologici fondati sul progresso della tecnica. A tal riguardo risulta emblematica la recente legge sulla c.d. concretezza^[5] che, proprio in merito alla scelta dei profili professionali, fornisce dettagli rilevanti in materia di elaborazione del piano dei fabbisogni in esame. Più in particolare, all'art. 3, dopo aver affermato l'esigenza di «*ricambio generazionale*» in seno alle pubbliche amministrazioni, vengono posti due obiettivi basilari alla pianificazione dei fabbisogni costituiti rispettivamente dalla «*digitalizzazione e semplificazione dei processi*» e dalla «*capacità di gestione dei fondi strutturali*»^[6].

Nella predisposizione del Piano dei fabbisogni rilevano anche le specifiche *Linee di indirizzo* in tema approvate nel 2018 in cui si parla di definizione, a livello di singola, amministrazione dei «*fabbisogni prioritari o emergenti*». In tal senso, con formula non priva di enfasi si allude alla individuazione di «*vere*

professionalità infungibili», non legando pertanto le scelte su logiche di mera sostituzione, bensì su «nuove professioni e relative competenze professionali» da coniugare con la necessità di «rendere più efficiente e al passo con i tempi l'organizzazione del lavoro e le modalità anche di offerta dei servizi al cittadino attraverso, ad esempio, le nuove tecnologie».

Sul piano dei *costi*, infine, va rilevato quanto indicato da una recente dottrina, secondo cui nel piano triennale dei fabbisogni di personale vanno distinte, anno per anno, le risorse sulla base della «*spesa per il personale in servizio a tempo indeterminato*», dei «*costi futuri da sostenere per il personale assegnato in mobilità temporanea in uscita per valutare gli effetti in caso di rientro*», delle «*tipologie di lavoro flessibile*», dei risparmi derivanti «*da cessazione di rapporti di lavoro*», «*delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente*», della «*assunzione di categorie protette*» e «*delle procedure di mobilità*»^[7].

Questa operazione condurrà al risultato di un fabbisogno di personale superiore alla dotazione di personale in servizio, ma ciò non sorprende più di tanto poiché, pur sempre entro limiti finanziari determinati, il Piano dei fabbisogni stabilirà priorità assunzionali.

All'esito della verifica degli aspetti organizzativi sopra indicati – in caso contrario si consideri che si assisterebbe molto probabilmente allo scollamento fra *organico* e *funzioni* effettivamente svolte all'interno dell'ente^[8] – si potrà predisporre il Piano dei fabbisogni con maggiore aderenza alla disciplina positiva. Naturalmente quanto indicato rileva anche per i relativi aggiornamenti annuali del relativo Piano.

Dopo la *mappatura* delle funzioni (che sembra in fondo riprendere la suggestiva intuizione dottrinale contenuta nel famoso saggio di M.S. Giannini: «*In principio sono le funzioni*»^[9]) nella redazione del Piano, proprio in ragione delle funzioni da svolgere, si dovranno valutare: l'accorpamento o divisione degli uffici; l'utilizzo di sistemi telematici per lo svolgimento di alcuni servizi; la stipula di accordi con altre amministrazioni per lo svolgimento di attività di interesse comune; l'opportunità di esternalizzare taluni servizi ma «*a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione*»^[10]; e, ancora, l'utilizzo di processi di mobilità del personale (non solo esterna ma anche interna); le progressioni (verticali e orizzontali del personale), nonché gli esuberi di personale.

In questo quadro, la dotazione organica, pur sempre prevista anche dall'art. 6

TUPI, rappresenta essenzialmente un valore finanziario di spesa potenziale massima a cui si giunge attraverso calcoli legati al bilancio ed alle normative nazionali che si sono succedute nel tempo (si pensi al c.d. *turn over* o al tema dei c.d. resti assunzionali).

Sotto il limite massimo fissato dalla dotazione organica le amministrazioni pubbliche potranno procedere annualmente alla rimodulazione quantitativa e qualitativa della propria consistenza di personale. Si assiste qui ad una nuova sequenza procedurale, nel senso che l'adozione del Piano dei fabbisogni precede temporalmente la rideterminazione della dotazione organica. Dunque è quest'ultima che si deve adeguare al programma dei fabbisogni di personale e non il contrario^[11].

A conferma di ciò, lo stesso art. 6, comma 3 TUPI afferma: «*In sede di definizione del piano*», «*ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati*». Ciò naturalmente nell'ambito dei limiti finanziari fissati dalla legge (fra cui quello rappresentato dalla «neutralità finanziaria della rimodulazione»).

Appare evidente, a questo punto, come la nuova disciplina offra un maggiore grado di flessibilità all'ente cui si rivolge, senza trascurare però che il parametro essenziale per la verifica della legittimità del Piano dei fabbisogni di personale resta quello della rigorosa osservanza del miglioramento dei servizi non soltanto con riguardo al già menzionato adattamento alle esigenze degli utenti, ma anche al fine di adeguare l'organizzazione interna della singola amministrazione alle rapide - e talvolta imprevedibili - modifiche normative imposte *dall'alto*: si pensi al *turn over*, alle mobilità e stabilizzazioni, così come, non da ultimo, alla c.d. quota 100 che ha portato, come noto, a repentini pensionamenti non programmabili.

Trova conferma il dato in base a cui la più adeguata applicazione della riforma del 2017 richiede «output e rilevamenti impegnativi», «*una visione delle funzioni amministrative davvero scientificamente orientata all'efficienza e all'efficacia*», l'armonizzazione - in definitiva - fra «*i fili di tre cardini operativi: competenze e professionalità del personale; responsabilità della dirigenza; incentivi selettivi e meritocratici*»^[12].

2. Intimo legame tra fabbisogni di personale e *performance* amministrativa

Un profilo forse un pò trascurato negli approfondimenti dedicati al tema, nonostante questo sia direttamente esplicitato dall'art. 6 TUPI, riguarda il già menzionato collegamento fra *Piano dei fabbisogni di personale* e *Piano della performance*. E in effetti, dopo aver ricordato al primo comma la fondamentale regola secondo cui «*Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici (...) in conformità al piano triennale dei fabbisogni*», al comma successivo si stabilisce che il medesimo piano è adottato «*in coerenza*» con la pianificazione della *performance*.

Vien fatto di pensare che il collegamento indicato risulta quasi scontato alla luce dello stretto legame fra obiettivi di *performance* da un lato e programmazione dei fabbisogni di personale dall'altro⁽¹³⁾. Basti pensare, ad esempio, agli obiettivi di *performance* indicati nel Piano come altrettante indicazioni sul miglioramento di talune attività o servizi utili a fondare anche particolari professionalità da individuarsi nel Piano dei fabbisogni.

Ulteriore elemento che collega i due atti pianificatori indicati è poi individuabile nelle relative conseguenze che possono prodursi allorché si dovesse contravvenire alla normativa che li disciplina: infatti, nell'uno e nell'altro caso si determinerebbe il divieto di assumere personale.

Si tratta del resto di atti pianificatori accomunati anche dal fatto di essere sindacabili in sede giurisdizionale ed il cui giudice naturale sembra essere quello contabile, dovendosi valutare nel caso della pianificazione delle *performance* la corretta gestione di risorse pubbliche in direzione dell'incentivazione dei dipendenti con premi di risultato, mentre in quello della pianificazione dei fabbisogni il rispetto dei limiti finanziari delle scelte assunzionali.

In entrambi i casi oggetto della valutazione del giudice contabile è l'illiceità della condotta tenuta in termini di dannosità per il pubblico erario⁽¹⁴⁾. Da ciò si comprende che l'illegittimità dei relativi atti può rappresentare un sintomo della condotta illecita, ma senza giungere ad integrarne di per sé la sussistenza. Quest'ultima infatti può essere integrata anche in presenza di provvedimenti amministrativi conformi al paradigma normativo che risultano però privi di funzionalità applicativa, poiché inutilmente dispendiosi e per questa via

pregiudizievoli dell'ordinata e sana gestione finanziaria.

Le pronunce della Corte dei conti sul punto contribuiscono a offrire il quadro dei *principi* e delle *regole* che dinamicamente governano il fenomeno. Così, come naturale effetto di quanto rassegnato, si afferma la necessità di una «preventiva assegnazione degli obiettivi da effettuarsi nel piano delle *performance*», vietando la «*distribuzione indifferenziata, o sulla base di automatismi, di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle opportune verifiche e attestazioni*»^[15].

Il giudice contabile ha poi più volte stigmatizzato anche la pratica relativa all'assegnazione di obiettivi con effetti retroattivi definendola come «*assolutamente improponibile*»^[16]. Non solo.

Anche in merito al profilo centrale dei controlli, in diverse pronunce il giudice contabile ha proceduto alla condanna risarcitoria dei membri degli OIV/Nucleo di valutazione a causa della relativa omissione^[17].

Da ultimo si è arrivati al punto che, al fine di limitare le proprie responsabilità, organi politici di vertice di un'amministrazione incolpati di danno erariale per l'erogazione di incentivi non dovuti, abbiano chiamato in causa gli organi deputati ai controlli denunciandone le relative carenze^[18].

Insomma, l'attività della Corte dei conti in tema rende assai sensibili e reattivi soggetti che prima non lo erano, ciò per la semplice ragione che prima si era sostanzialmente insensibili - a tutti i livelli - a questo pur rilevante tema in grado di interessare sia aspetti contabili che profili legati all'efficienza delle P.A.

Tale scenario caratterizzato da conflittualità interna allorché scatti in concreto una verifica giurisdizionale ben potrebbe interessare anche il caso della *cattiva* pianificazione dei fabbisogni.

Proprio con riguardo a quest'ultima ipotesi, in un recente caso il giudice contabile ha provveduto a condannare al risarcimento danni l'organo politico a causa della cattiva gestione della programmazione dei fabbisogni^[19]. In tal caso - merita evidenziarlo - si arriva alla verifica giurisdizionale delle scelte organizzative compiute dall'ente. Scelte, queste, che sono generalmente sottratte al sindacato giurisdizionale a meno che non risultino manifestamente irragionevoli o foriere di danni erariali pressoché certi.

Più in particolare, al collegio contabile si imponeva il delicato compito di verificare se sussistevano ragioni giustificative - sotto forma di «*lacune organizzative*» o «*vuoti di organico*» - in grado di consentire, «*in chiave di*

auspicata “buona amministrazione”», le scelte effettuate dall’organo politico che sarebbe state poi oggetto di contestazione contabile.

Ebbene, l’assenza di tali presupposti ha integrato quello che lo stesso giudice contabile definisce una *«inescusabile violazione dei principi di buon andamento della P.A. di cui all’art. 97 Cost.»*, poiché la relativa scelta sarebbe stata attuata *«in assenza di reali fabbisogni discendenti da carenze organizzative»*.

Del resto, a suggellare quanto indicato, il medesimo giudice ricorda che la vigente normativa di contenimento e razionalizzazione in materia di assunzioni impone al *«diligente amministratore pubblico maggiore e più accorta prudenza nella gestione della relativa spesa»*.

3. Il contributo del giudice contabile in tema: principio di «inutilità duplicativa» e regole che in positivo governano il fenomeno della pianificazione dei fabbisogni

Riguardo alle regole-base estrapolate dal giudizio contabile in materia di pianificazione dei fabbisogni di personale, rileva anzitutto la questione del mantenimento d’incarichi all’interno di una P.A. nonostante *«l’acclarata coesistenza di idonee professionalità»* e dunque *«affrancato dal doveroso rispetto delle regole di sana e razionale gestione delle risorse amministrative»*.

Di queste pregiudizievoli conseguenze finanziarie derivanti dalla correlata spesa retributiva non possono che rispondere – sempre ad avviso del giudice contabile – *«coloro che, in qualità di Amministratori, di tale scelta si resero responsabili»* (ossia il vertice politico dell’ente).

Il medesimo giudice conia sul punto l’emblematico principio dell’*«inutilità duplicativa»*. Esso si verifica allorché funzioni e compiti che ben potevano essere svolti da unità di personale già presenti nella pianta organica siano svolti senza una ragionevole giustificazione - e per questa via per l’appunto “duplicati” - attraverso l’assegnazione a più soggetti.

Dunque - dice il giudice - è anche nell’immotivata istituzione di un settore deputato all’espletamento di funzioni *«tanto ridondanti nella “declaratoria” quanto pletoriche e di scarsa o dubbia incisività nella sostanza»*, ossia senza una reale connotazione e concretezza, che si verifica la prova della sostanziale *«ultroneità” e inutilità»* dei compiti oggetto dei nuovi incarichi ^[20].

Accertata (nei termini indicati) la responsabilità degli amministratori si provvede poi alla condanna risarcitoria degli stessi in favore dell'ente a causa delle somme liquidate a titolo di retribuzione.

Ma questo è solo un primo saggio dell'evidente interesse del giudice contabile in materia di fabbisogni del personale, ove non mancano per altro incursioni anche da parte del giudice penale attraverso il delitto di abuso d'ufficio^[21].

Occorre dunque concentrarsi in questo ambito sulle numerose pronunce in sede di controllo contabile. Fra le diverse, una che merita certamente di essere evidenziata perché offre un quadro molto articolato delle regole di principio fissate progressivamente dal medesimo giudice in materia di pianificazione dei fabbisogni è la delibera n. 67 del 12 agosto 2021 della Sezione di controllo della Basilicata.

In questa pronuncia è sottoposto a scrutinio di legittimità contabile il bilancio di un ente pubblico (azienda ospedaliera) in cui si riscontravano diverse «criticità». Per quanto qui più interessa queste criticità riguardavano proprio il rapporto fra assunzioni effettuate e rispetto della relativa pianificazione del fabbisogno di personale.

In tal senso quando il giudice contabile ha posto la sua attenzione sulla «*spesa per il personale*»^[22] ha effettuato una serie di rilievi chiedendo conto all'azienda ospedaliera e in particolare: sulle «*ragioni del costante incremento della spesa del lavoro flessibile, in considerazione dell'evidente controtendenza con gli obiettivi nazionali orientati al contenimento del fenomeno del precariato nella pubblica amministrazione (D.Lgs. n. 75 del 2017)*».

Ma è stato soprattutto il mancato rispetto della pianificazione triennale dei fabbisogni il profilo su cui si è più concentrato il controllo. Il *punctum dolens* era rappresentato esattamente dall'assunzione di personale al di fuori di tale pianificazione. Ciò nel senso che prima si è provveduto ad assumere e poi si è proceduto ad aggiornare il Piano.

Questa operazione, all'insegna di una sorta di sanatoria postuma, viene opportunamente stigmatizzata dall'organo di controllo interno dell'ente, ossia dal collegio sindacale di revisione contabile, che nella relazione al bilancio aveva rilevato «*l'avvio di procedure di reclutamento del personale in assenza della relativa posizione nel piano dei fabbisogni e il rinvio dell'inclusione della posizione non coperta al momento della rimodulazione del piano*».

Ai rilievi del giudice contabile sul punto, l'ente pubblico risponde imputando «*la grave criticità a cause imprevedibili*», fra cui la principale «*una serie di cessazioni del rapporto di lavoro non programmabili a priori "quali ad esempio cessazione per decesso, per dimissioni, per aspettativa, per pensionamento per la c.d. Quota100"*»; sicché «*di fatto quindi le cessazioni effettive sono sempre più numerose rispetto a quelle programmate*». Ma non solo. Lo stesso ente dichiara di provvedere volta per volta a indicare nei relativi atti del procedimento di assunzione che l'assunzione in questione «*non è stata prevista nel piano*», ma, di contro, che «*trova la sua ratio nella cessazione non prevista né prevedibile di personale di pari qualifica e profilo*».

A questo punto – e nonostante le deboli repliche dell'ente – il giudice contabile coglie l'occasione per fissare una serie di regole che vanno ben oltre il caso di specie e che rappresentano (almeno a parere di chi scrive) una prima importante sintesi in materia.

Una prima regola è quella costituita dall'assoluta eccezionalità di assunzioni al di fuori della pianificazione dei fabbisogni. Non a caso nella motivazione del relativo provvedimento servirà fornire prova sia degli effettivi «*risparmi di spesa*» sia della «*necessità non differibile di procedere all'assunzione*». In caso contrario, l'avvio di procedimenti assunzionali in via d'urgenza, con relativa rimodulazione/aggiornamento *ex post* della posizione non prevista nel Piano dei fabbisogni verrà considerata priva di motivazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale.

Non si trascuri, del resto, che l'art. 35 TUIPI stabilisce al comma 4 che «*le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base del piano triennale dei fabbisogni*», ragion per cui è del tutto evidente che la pianificazione debba precedere l'assunzione a pena di illegittimità anche foriera di illecito contabile.

Successivamente il medesimo giudice contabile rileva che la pianificazione triennale dei fabbisogni rappresenta «*uno strumento di programmazione fondamentale per individuare le esigenze di personale*»^[23].

Lo stesso Piano deve inoltre risultare «*coerente con la pianificazione pluriennale delle attività e delle performance*», nonché con le «*linee di indirizzo*», aggiungendo poi - a conferma di quanto indicato sopra relativamente allo stretto rapporto tra programmazione dei fabbisogni di personale e *performance* - che

proprio a questa stregua è stato «*disegnato un sistema sinergico tra la programmazione dei fabbisogni di personale, la performance dell'amministrazione e la pianificazione pluriennale delle attività volto a responsabilizzare gli enti in fase di programmazione, a garantire i limiti massimi finanziari e la neutralità finanziaria in occasione della rimodulazione*»^[24].

Quanto al rapporto fra tradizionale concetto di «*pianta organica*» e nuova dotazione di spesa potenziale (i.e. dotazione organica) si rileva sul punto che il nuovo strumento pianificatorio è inserito in «*un sistema caratterizzato da flessibilità*», che ha determinato «*il superamento del vecchio concetto della pianta organica introducendo così quello di "dotazione" di spesa potenziale*», ossia «*la spesa potenziale massima sostenibile e non valicabile imposta come vincolo esterno dalla legge*»^[25]. Da ciò consegue che le amministrazioni possono «*definire e aggiornare la dotazione organica in base ai fabbisogni garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione*», ma questa valutazione - precisa la stessa Corte - va compiuta per le politiche assunzionali «*ex ante rispetto alla decisione di procedere al reclutamento di personale*»^[26]. Ragion per cui «*il Piano è il presupposto indispensabile dell'attività assunzionale (...) non il contrario*»^[27].

Dunque, la pianificazione triennale del fabbisogno di personale, come ora prevista dall'art. 6 TUIPI, costituisce uno strumento finalizzato «*a rilevare le esigenze dell'amministrazione*», si sviluppa in prospettiva triennale, ma deve essere adottato annualmente anche come verifica delle mutate esigenze della medesima amministrazione e, proprio la sua «*flessibilità*», ammette di apportare modifiche «*motivate in corso d'anno per far fronte a situazioni nuove e non prevedibili*»^[28].

Il giudice contabile ricorda infine che il mancato rispetto delle suddette prescrizioni determina «*effetti sanzionatori*» (concernenti il divieto di assunzione) nonché, «*involgendo norme imperative*», ricadute «*in termini di responsabilità erariale e disciplinare*»^[29].

Si tratta - in conclusione - di un quadro di regole assai articolato che rileva *in positivo* in direzione della corretta redazione della pianificazione triennale dei fabbisogni di personale cui ciascuna amministrazione dovrà comunque fare riferimento.

1. Così art. 6, comma 2 TUIPI (d.lgs. n. 165/2001). Sul tema, prima della riforma del 2017,

- vedi, fra gli altri: L. Tamassia, *Organizzazione, programmazione dei fabbisogni e mobilità*, in M. Tiraboschi - F. Verbaro (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2010, pagg. 348 ss.
2. Art. 1, comma 1 TUPI.
 3. Art. 17, comma 1, lett. *d-bis* TUPI. Molto critico riguardo alla mancata previsione di uno specifico ruolo dei dirigenti nel menzionato art. 6 TUPI, M. Esposito, *Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico: antiche questioni (irrisolte) e nomenclature "di seconda mano"*, in *Lav. nelle P.A.*, 2018, 3, pagg. 70-71.
 4. In particolare all'art. 6-ter, comma 1.
 5. L. n. 56/2019, «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo».
 6. Vedi in particolare art. 3 legge cit., rubricato «Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella pubblica amministrazione». In tema, B. G. Mattarella, *La concretezza dell'amministrazione e quella della legge*, in *Giornale dir. amm.*, 2019, 6, pagg. 714 e ss.
 7. Così, M. D'Onghia, *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2018, pag. 441. Della stessa autrice vedi utilmente: Id., *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1, 2020, pag. 75 e ss.
 8. Così, M. P. Monaco, *Fabbisogno di personale e dotazione organica: i nuovi scenari della c.d. Riforma Madia*, cit., pag. 140.
 9. Saggio di M.S. Giannini (pubblicato su *Amm. civ.*, 1, 1957, pag. 11 e ss.) in cui si parlava soprattutto delle carenze organizzative del nostro assetto statale organizzato su base regionale. In un passaggio del lavoro indicato è però possibile cogliere un'osservazione avente portata generale, allorchè si dice in particolare che «La riforma burocratica, che è stata fatta mediante numerose leggi delegate, è stata concepita in termini puramente astratti: come se gli uffici da riordinare non dovessero curare funzioni amministrative determinate, e soprattutto come se non si dovessero previamente definire queste prima di provvedere a quelli » (p. 14).
 10. Come affermato dallo stesso art. 6 TUPI.
 11. Così, M. P. Monaco, *Fabbisogno di personale e dotazione organica: i nuovi scenari della c.d. Riforma Madia*, in *Dir. mercato del lav.*, 2019, pag. 142. La medesima dottrina rileva anche come lo strumento della programmazione dei fabbisogni sia subalterno a quello della dotazione organica nella precedente disciplina, ante riforma Madia 2017. In senso conforme, fra gli altri, M. Esposito, *Sisifo unchained? la pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico: antiche questioni (irrisolte) e nomenclature "di seconda mano"*, cit., pag. 76.
 12. Così M. Esposito, *Sisifo unchained? la pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico: antiche questioni (irrisolte) e nomenclature "di seconda mano"*, cit., pag. 80.
 13. Su cui vedi E. D'Alterio, *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche*

- amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, p. 572 e A. Boscati, *La valutazione della dirigenza alla prova della «Riforma Madia»*, in *Dir. merc. lav.*, 2018, pagg. 25 ss.
14. Sul tema generale vedi G. Bottino, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, 2017 e Id., *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enc. dir.*, Milano, Annali, X, 2017, pagg. 756 e ss.
 15. Fra le altre, Corte conti, Sez. Lombardia, 21 settembre 2015, n. 297. E, in senso analogo, Corte conti, Sez. Liguria, 8 ottobre 2015, n. 69 e Id., 30 luglio 2015, n. 57
 16. Corte conti, Sez. Lombardia, 8 novembre 2017, n. 314 e Cassazione, Sez. Lavoro, 3 luglio 2018, n. 17371.
 17. Vedi Corte dei conti, Sez. Lazio, 5 maggio 2014, n. 403 e Corte dei conti, Sez. Sicilia, 19 aprile 2018, n. 355. Come noto, ciascuna amministrazione ha l'obbligo di istituire tali organi. Occorre inoltre evidenziare che i membri dell'OIV – che assume generalmente forma collegiale – sono individuati attraverso una «procedura selettiva pubblica», cui potranno fare domanda di partecipazione esclusivamente quanti fanno parte di una lista di abilitati iscritti ad un «Elenco nazionale». Dell'OIV non potranno comunque far parte i dipendenti dell'amministrazione soggetta a valutazione. Gli elementi ricordati giovano a comprendere il peso delle rilevazioni dell'OIV caratterizzate, rispetto a quando la loro funzione era svolta dai Nuclei di valutazione di nomina prevalentemente politica, da una garanzia di maggiore indipendenza e qualità della loro azione. In merito alla sua peculiare attività di rilevazione, il combinato disposto degli artt. 6 e 14 del d.lgs. n. 150/2009, come modificati dalla riforma Madia, prevede che l'OIV verifichi «l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento», segnalando la «necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo», comunicando «tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione». I rilievi dell'OIV potranno inoltre rappresentare presupposto per la mancata assegnazione degli incentivi, così come per le valutazioni negative sull'assegnazione degli incarichi e/o sulla progressione della carriera, nei confronti dei funzionari responsabili.
 18. Corte conti, Sez. Molise, 11 luglio 2019, n. 22.
 19. Corte conti, Sez. Basilicata, 20 maggio 2019, n. 21.
 20. Il Settore I° sopra indicato si componeva «dello staff del Sindaco, coordinamento Settori II, III e IV, funzioni e servizi associati, relazioni interistituzionali, relazioni esterne, attivazione programmi complessi, pianificazione e sviluppo, cittadinanza europea, internazionalizzazione, sistemi informatici, relazioni sindacali, valutazione del personale e formazione delle risorse umane, controlli interni e controllo di gestione, articolazione organizzativa, programmi speciali e bandi europei, nazionali e regionali, servizi sociali e assistenziali, servizi sanitari delegati, albo digitale, trasparenza amministrativa e sport».
 21. Sul punto si consentito rinviare al mio recente saggio in tema: S. Villamena, *La riforma dell'abuso d'ufficio: fra attività interpretativa, attività discrezionale e autovincoli amministrativi*, in *Dir. soc.*, 2021, pagg. 695 e ss.
 22. In particolare punto 3.3.2 della pronuncia menzionata.

CERIDAP

23. Richiamando sul punto anche i precedenti costituiti da: Corte conti Sez. contr. Campania Delib. n. 140 del 2018/PAR e Abruzzo Sez. contr. Delib. n. 225 del 2020/PAR.
24. Richiamando sul punto Corte conti sez. Autonomie, Delib. n. 17 del 2019.
25. Richiamando sul punto: Corte conti Sezione contr. Puglia Delib. n. 111 del 2018/PAR e n. 141/2018/PAR e Sezione contr. Veneto Delib. n. 548 del 2018/PAR.
26. Richiamando sul punto Corte conti Sez. contr. Basilicata n. 38/2020/PAR.
27. Richiamando sul punto Corte conti Sez. contr. Marche n. 11/2019/PAR e Sez. contr. Lombardia n. 74/2020/PAR.
28. Richiamando sul punto Corte conti Sez. contr. Veneto n. 548/2018/PAR.
29. Richiamando sul punto Corte conti n. 147/2016/PRSP.