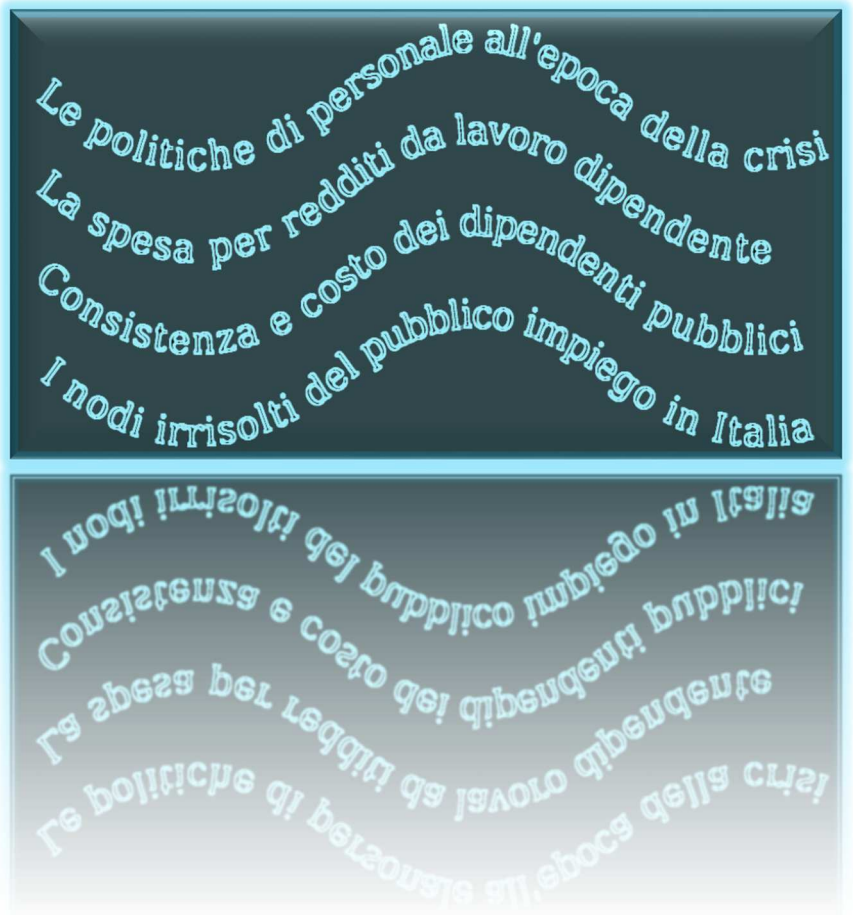
C O R T E D E I C O N T I

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

RELAZIONE 2016

SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)



ROMA, MAGGIO 2016

C O R T E D E I C O N T I

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

RELAZIONE 2016

SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

ROMA, MAGGIO 2016

La Relazione, approvata nell'adunanza delle Sezioni riunite del 16 maggio 2016, è stata redatta dal Cons. Mario Nispi Landi.

Alla stesura del Capitolo primo ed in particolare alla ricostruzione della normativa sul personale pubblico ha collaborato Rosanna Vasselli. Alle parti del predetto capitolo relative all'andamento della contrattazione collettiva ha collaborato Anna Rita Crosti.

All'analisi degli effetti macroeconomici delle misure di contenimento della spesa di personale e alla predisposizione dei grafici e delle tavole ha collaborato Roberto Spagnuolo.

Al confronto relativo alla consistenza del personale pubblico e all'andamento della spesa per redditi nei diversi paesi dell'Unione Europea e alla predisposizione dei grafici e delle tavole ha collaborato Renato Manzoni.

Le analisi sulla consistenza, sulla composizione e sul costo del personale pubblico ed in particolare la predisposizione dell'ampio apparato di tavole sono state curate da Nicoletta Rizzi che ha collaborato alla stesura del testo del Capitolo terzo.

Le massime dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo contenute nell'Appendice sono state predisposte da Francesca Mondini.

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2

La

Corte dei Conti

N. 8/SSRRCO/RCL/16

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Angelo BUSCEMA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI;

Consiglieri

Giovanni COPPOLA, Anna Maria LENTINI, Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Luisa D'EVOLI, Paola COSA, Natale Alfonso Maria D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Marco BONCOMPAGNI, Salvatore TUTINO, Angela PRIA;

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

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

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

Visto l'art. 60, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, comma 1, lett. d) che attribuisce alle Sezioni riunite in sede di controllo il compito di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

Vista la deliberazione n. 18 del 14 dicembre 2015 di approvazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2016;

Vista l'ordinanza n. 2 dell'11 gennaio 2016 che ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo;

Udito, nell'adunanza del 16 maggio 2016, il relatore, Cons. Mario NISPI LANDI.

DELIBERA

di approvare la Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico.

ORDINA

che copia della relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

IL RELATORE	IL PRESIDENTE
Mario Nispi Landi	Raffaele Squitieri

Depositato in segreteria il 7 giugno 2016.

IL DIRIGENTE
Maria Laura Iorio

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

INDICE

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI FORMULATE 3

CAPITOLO PRIMO

LE POLITICHE DI PERSONALE ALL'EPOCA DELLA CRISI ECONOMICA

1. Le misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 78 del 2010 7
2. La riduzione degli organici e gli altri interventi per il contenimento del costo del lavoro pubblico 15
3. L'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego: la contrattazione collettiva nazionale e integrativa 17

CAPITOLO SECONDO

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA NEL PERIODO 2010-2014

1. Gli effetti delle misure di contenimento della spesa di personale nel quadro macroeconomico 21
2. Retribuzioni contrattuali pubbliche e private e andamento dell'inflazione 25
3. Il pubblico impiego in Italia e in Europa al tempo della crisi 28
   3.1. L'andamento del costo del lavoro pubblico nei principali paesi dell'Unione europea 28
   3.2. Il rapporto spesa per redditi da lavoro dipendente e PIL 30
   3.3. Il rapporto spesa per redditi da lavoro dipendente e spesa primaria corrente 32
   3.4. La spesa per redditi da lavoro dipendente pro capite 33
   3.5. Raffronto europeo sulla consistenza numerica dei dipendenti pubblici 35

CAPITOLO TERZO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE DIPENDENTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL 2014

1. Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato 37
   1.1. Considerazioni generali e premessa metodologica 37
   1.2. L'ampliamento del perimetro della rilevazione 39
2. La consistenza numerica del personale pubblico 41
   2.1. Il quadro d'insieme 41
   2.2. L'analisi disaggregata 44
   2.3. Il personale con rapporto di lavoro flessibile 57
3. Il costo del lavoro pubblico e la spesa per retribuzioni lorde 58
   3.1. Il quadro d'insieme 58
4. Le retribuzioni medie 76

CAPITOLO QUARTO

I NODI IRRISOLTI DEL PUBBLICO IMPIEGO IN ITALIA

1. La produttività del settore pubblico: le osservazioni della Corte e dell'Unione europea 99
2. La riforma della Pubblica Amministrazione e il riordino della dirigenza pubblica 102
3. Prospettive per il riavvio della contrattazione collettiva 104

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo in materia di personale pubblico ... 107

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI FORMULATE

1. *La sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 24 giugno 2015, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'ulteriore proroga del blocco della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, chiude di fatto la fase, durata oltre sei anni, dell'adozione di severe misure di contenimento della spesa per redditi da lavoro e sollecita, superata l'emergenza finanziaria, la ripresa di ordinarie politiche di personale.*

Si tratta di un aspetto che era stato più volte segnalato anche da questa Corte, nel commentare gli effetti finanziari delle manovre per gli anni ricompresi tra il 2010 ed il 2016, derivanti dagli interventi in materia di personale pubblico, adottati a partire dal decreto legge n. 78 del 2010.

Con la citata pronuncia, la Corte costituzionale, nel riscostruire l'attuale sistema di riparto delle fonti in materia di pubblico impiego, rileva, peraltro, come la contrattazione collettiva abbia non solo il compito di garantire l'adeguatezza delle retribuzioni al costo della vita, ma anche quello di delineare lo scenario per un utilizzo della leva salariale finalizzato a migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Il percorso indicato non è tuttavia agevole, sia sotto il profilo finanziario, sia in relazione al necessario completamento del quadro ordinamentale di riferimento per la ripresa delle trattative.

Per il rinnovo degli accordi collettivi la legge di stabilità per il 2016 ha stanziato per il settore statale risorse pari a 300 milioni, corrispondenti, in pratica, alla sola indennità di vacanza contrattuale, finanziati attraverso un nuovo inasprimento delle politiche di contenimento delle assunzioni, riproponendo, dunque, una misura che sembrava superata nella manovra per l'esercizio 2015.

Il quadro normativo per la ripresa dell'attività contrattuale si presenta tuttora fluido.

La raggiunta intesa sulla ridefinizione dei comparti di contrattazione lascia aperto il problema della necessaria riaggregazione di quelle sigle sindacali che rischiano di perdere rappresentatività all'interno delle più ampie aggregazioni del personale e postula il raggiungimento di un effettivo riallineamento retributivo nei diversi enti inseriti nel medesimo raggruppamento.

La procedura per la contrattazione definita nell'Intesa di aprile 2009 per l'applicazione nel pubblico impiego dell'accordo quadro sull'assetto delle relazioni sindacali (sinora mai sperimentata) necessita di essere coordinata con le disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 150 del successivo mese di settembre. Occorre infine procedere a ridefinire, in linea con l'evoluzione dell'assetto ordinamentale, margini di autonomia per i comparti di contrattazione riferiti al personale non statale e la composizione ed i poteri dei rispettivi Comitati di settore.

2. *La relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico si colloca in un momento caratterizzato da interventi esclusivamente finalizzati alla riduzione della spesa e dalla necessità di riprendere politiche di più ampio respiro, allo scopo di risolvere le debolezze e le criticità strutturali dell'impiego pubblico in Italia.*

In tale contesto la Corte intende con il presente documento fornire al Parlamento ed al Governo valutazioni complessive sulla efficacia, non solo finanziaria, degli interventi in materia di pubblico impiego adottati a partire dal decreto legge n. 78 del 2010, e offrire, in modo organizzato, informazioni sul numero, la composizione, il costo, l'anzianità, la professionalità dei dipendenti a supporto di mirati interventi di riforma e dell'elaborazione di coerenti strategie contrattuali.

3. *Sotto il profilo metodologico, la relazione 2016, seguendo lo schema ormai consolidato dei documenti afferenti all'area del controllo sulla gestione, si divide in quattro partizioni.*

Il primo capitolo è incentrato sulla ricostruzione della più recente evoluzione del quadro normativo in materia di pubblico impiego, dal 2010 alla attualità.

Il secondo è dedicato all'analisi degli effetti finanziari delle misure di contenimento della spesa di personale in termini di contabilità nazionale e ad un opportuno raffronto europeo sull'andamento del costo del lavoro pubblico rapportato ad altre variabili macroeconomie e demografiche.

Il terzo capitolo contiene - sulla base di una elaborazione dei dati più significativi contenuti nel conto annuale per il 2014 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato - una analisi dettagliata, per comparti e singole categorie di personale, della dinamica occupazionale, della composizione dei pubblici dipendenti e della spesa per redditi disaggregata per singole voci, con un particolare focus sui diversi trattamenti accessori.

Si tratta di informazioni che si rivelano utili nel nuovo contesto ordinamentale per procedere ad un effettivo riallineamento e ad una maggior omogeneizzazione a regime delle retribuzioni tra enti ormai appartenenti al medesimo comparto di contrattazione.

L'ultimo capitolo, riprendendo il contenuto di osservazioni formulate dalla Corte in diverse precedenti interventi, vuole offrire un contributo alla individuazione dei i nodi irrisolti del pubblico impiego in Italia, alle criticità ed alle debolezze tutt'ora esistenti.

Alla presente Relazione è allegata, infine, un'appendice contenente una massimazione ragionata, suddivisa per tematiche specifiche, dei numerosi pareri che le Sezioni regionali di controllo hanno reso alle amministrazioni interessate sull'interpretazione e sulla corretta applicazione delle diverse misure di contenimento del costo del lavoro pubblico e della spesa di personale.

Quanto sopra a testimonianza della complessità e della non univocità della più recente evoluzione di un quadro normativo ricco di deroghe ed esenzioni, di frequenti modifiche non sempre coordinate che ha dato luogo a difformi orientamenti e a diverse prassi operative da parte degli uffici interessati.

4. *Dalla Relazione emerge uno scenario caratterizzato da aspetti positivi riguardanti gli effetti finanziari delle misure di contenimento della spesa di personale, in taluni casi aventi valenza strutturale, ma anche da perduranti debolezze e criticità che proprio i tagli lineari alla spesa ed al numero dei dipendenti hanno in parte acuito.*

Sintetizzando, può affermarsi che il contenuto della Relazione, nel 2015, secondo i dati diffusi nel mese di marzo dall'Istat, i redditi da lavoro dipendente si sono attestati su un valore pari a 161,7 miliardi, con una sorprendente diminuzione rispetto al 2014 di oltre un punto percentuale, a fronte di previsioni contenute nella nota di aggiornamento al Def 2015 di una, seppur lieve, ripresa della dinamica incrementale.

Il dato cumulato, a partire dalla emanazione del decreto legge n. 78 del 2010, vede una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente di quasi 11 miliardi (il 6,3 per cento in meno), con un riposizionamento della variabile ai livelli del 2006, annullando, gli incrementi dovuti a due tornate contrattuali.

Il risultato complessivo, come detto superiore alle attese, va correlato, da un lato, all'adozione di severe misure di contenimento del turn over dei dipendenti, che hanno prodotto un calo cumulato dell'occupazione nel settore pubblico, coerente con la diminuzione di spesa e, dall'altro, al contestuale blocco di ogni incremento retributivo.

Al termine del 2014, il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente e il prodotto interno lordo vede l'Italia collocata tra i Paesi dell'Unione Europea maggiormente virtuosi. In linea con la media dei Paesi dell'Unione, si colloca anche il rapporto tra il numero dei pubblici dipendenti e la popolazione residente, nonché quello tra spesa di personale e spesa corrente.

5. *Ad analoghe conclusioni conduce la lettura dei dati, più analitici, contenuti nel conto annuale per il 2014 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato: al 31 dicembre del predetto anno, i pubblici dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato sono 3.219.000 (concentrati per oltre l'80 per cento nella scuola, nella sanità, nelle Regioni e negli enti locali e nel comparto sicurezza-difesa), con la conferma di un trend dell'occupazione nel settore pubblico ormai da tempo in diminuzione.*

Quanto sopra nonostante un'importante operazione intervenuta nel predetto anno di immissione in ruolo di personale precario della scuola (che ha determinato un incremento dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo interminato), e l'aumento dell'occupazione in alcuni Comparti, come ad esempio i Vigili del fuoco che hanno ottenuto deroghe ai limiti del turnover o, comunque, hanno concluso nel 2014 procedure di assunzione o di stabilizzazione da tempo avviate.

Per il 2015 la Ragioneria generale ipotizza un ulteriore dimagrimento del numero dei pubblici dipendenti di oltre un punto percentuale.

In diminuzione dell'1 per cento la spesa per retribuzioni lorde, da correlare, oltre che alla riduzione del numero degli addetti, alla differenza retributiva esistente tra il personale collocato a riposo e quello all'inizio della carriera, e al blocco delle risorse da destinare ai trattamenti accessori.

Questi ultimi, per la prima volta, diminuiscono in misura più che

proporzionale al loro peso sulla retribuzione complessiva. Si tratta di un andamento in parte dovuto alle procedure di pagamento dei compensi accessori, che vengono corrisposti, in particolare per i dirigenti, spesso con notevole ritardo rispetto al periodo di competenza, ma, anche e soprattutto, alla severa normativa sul blocco della crescita e sulla riduzione dei fondi unici di amministrazione.

Più evidenti, nel lungo periodo, gli effetti dei reiterati interventi di riduzione della spesa.

Dal 2008 al 2014, l'occupazione presso le pubbliche amministrazioni oggetto dell'analisi dell'IGOP scende di quasi 7 punti percentuali, con un forte contributo derivante dal calo del personale della scuola (quasi il 9 in meno di dipendenti di ruolo).

Significativo, nel medesimo periodo, anche il risparmio sulla spesa per retribuzioni lorde pari al 6,8 per cento (-7,9 miliardi).

Dopo un lungo andamento incrementale, la spesa di personale è, dunque, ritornata una variabile sotto controllo.

***6.** A fronte di quanto sopra, peraltro, il Country report 2015 evidenzia le perduranti criticità strutturali del pubblico impiego in Italia: il nostro Paese si colloca in una area a forte rischio per quanto attiene alla produttività ed all'efficienza del lavoro pubblico. Concorrono a tale risultato, l'eccessiva anzianità del personale - acuita dal protratto blocco della assunzioni - la mancata reingegnerizzazione dei procedimenti, la scarsa qualificazione professionale dei dipendenti (limitato è, infatti, il numero delle posizioni per le quali viene richiesta la laurea rispetto agli altri Paesi europei), la prevalenza di una cultura giuridica, a scapito di professionalità specifiche, la marginale attenzione data alla valutazione del personale e agli incentivi economici per migliorare la produttività, i forti condizionamenti della politica sulla attività gestionale e, non ultimo, una diffusa corruzione ambientale.*

Le considerazioni sopra esposte, che riprendono in parte osservazioni più volte formulate dalla Corte, indicano la strada da seguire e le priorità da perseguire nella necessaria ripresa di ordinarie politiche di personale.

A tale percorso la Corte dei conti, alla quale sono intestate importanti funzioni di controllo e giurisdizionali in materia di lavoro pubblico a tutti i livelli territoriali, intende contribuire con rinnovato impegno, nella consapevolezza dell'importanza, non solo in termini economici, di una ritrovata efficienza del settore pubblico, che non può prescindere da un forte investimento nella gestione e nella valorizzazione di quanti, come recitano gli articoli 54 e 98, della Costituzione sono chiamati ad operare con disciplina ed onore al servizio esclusivo della Nazione.

CAPITOLO PRIMO

LE POLITICHE DI PERSONALE ALL'EPOCA DELLA CRISI ECONOMICA

1. Le misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 78 del 2010 - 2. La riduzione degli organici e gli altri interventi per il contenimento del costo del lavoro pubblico - 3. L'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego: la contrattazione collettiva nazionale e integrativa

1. Le misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 78 del 2010

Anche in Italia, come nella maggior parte dei Paesi appartenenti all'Unione Europea, gli effetti della crisi economica, sono stati fronteggiati attraverso misure restrittive della spesa per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni[1].

Come più volte messo in luce dalla Corte dei conti in diversi documenti, del resto, fino a tutto il 2008, la spesa di personale rappresentava una variabile per certi aspetti fuori controllo, con risultati in termini espansivi registrati a consuntivo di gran lunga superiori alle previsioni (spesso addirittura di tre volte). L'aggregato mostrava tassi di crescita decisamente più elevati del tasso di inflazione programmata ed anche di quella reale, con una dinamica maggiore degli andamenti del prodotto interno lordo. Quanto sopra in relazione al disordinato andamento della contrattazione collettiva nazionale, alla mancanza di controlli sulla contrattazione di secondo livello, all'esistenza di automatismi stipendiali in favore di determinate categorie di personale e di normative settoriali che attribuivano ulteriori emolumenti a determinate tipologie di dipendenti.

Anche i numerosi interventi di limitazione delle nuove assunzioni attivati nel periodo 2005-2008 si erano rivelati di scarsa efficacia, producendo una limitata non continua e non omogenea riduzione degli addetti[2].

Una prima significativa inversione di tendenza si registra con la manovra per il 2009 (anticipata all'estate attraverso l'emanazione de decreto legge n. 112 del 2008), che disponeva una razionalizzazione del sistema scolastico, con una prefigurata robusta riduzione del numero di cattedre e del personale amministrativo, la sospensione dell'efficacia di alcune leggi speciali, un maggior controllo sulla contrattazione integrativa, più rigorosi vincoli alle facoltà assunzionali.

---

[1] Per una disamina delle misure restrittive della spesa di personale adottate nei diversi Paesi dell'Unione europea per effetto della crisi economica si rinvia alla "Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico" (approvata con delibera n. 26/Contr/cl del 6 maggio 2011) pag. 121 e seg.

[2] Sul punto si rinvia alle relazioni 2009 e 2010 sul costo del lavoro pubblico.

Anche per effetto della normativa citata, la contrattazione collettiva nazionale, relativa al biennio 2008-2009, si concludeva per la prima volta con il rigoroso rispetto del limite di crescita parametrato al tasso di inflazione programmata (3,2 per cento), con incrementi decorrenti dal secondo anno, senza corresponsione di arretrati.

Contemporaneamente, sotto il profilo ordinamentale, il decreto legislativo n. 150 del 2009 e il nuovo accordo quadro del 30 aprile del medesimo anno rivisitavano l'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, con una maggiore attenzione agli aspetti realmente premiali della retribuzione accessoria e l'introduzione di una nuova metodologia per la determinazione delle risorse disponibili per la contrattazione collettiva, non più parametrate al tasso di inflazione programmata ma al presumibile andamento reale del fenomeno inflattivo nel biennio di riferimento, calcolato mediante previsioni (affidate ad un organismo indipendente) del valore dell'indice IPCA (Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato), depurato del prezzo dei prodotti energetici importati. Le percentuali di incremento basate sui predetti parametri, inoltre, per i dipendenti pubblici, avrebbero dovuto essere applicate sulle sole componenti stipendiali della retribuzione.

Norme particolarmente stringenti avrebbero dovuto consentire, infine, un più rigoroso rispetto della nuova cadenza triennale dei contratti attraverso la possibilità, per il datore di lavoro pubblico, di corrispondere unilateralmente agli interessati, in caso di ritardo nella conclusione delle trattative, incrementi corrispondenti alle risorse stanziate.

Il nuovo delineato intervento, che pure avrebbe dovuto riportare sotto controllo la spesa di personale, di fatto non è stato sinora sperimentato.

Gli effetti della crisi economica esplosa in tutta la sua evidenza nel 2009 hanno determinato la necessità di rinviare la soluzione dei problemi strutturali e di intervenire con misure immediate di risparmio.

Il decreto legge n. 78 del 2010 contiene misure particolarmente impegnative e severe in materia di spesa di personale. Si trattava, nel testo originario, di ben 14 diversi interventi (dettagliati nella *tavola 1*) destinati ad incidere su tutte le variabili che avevano sino ad allora determinato l'andamento della spesa: numero dei dipendenti, contrattazione collettiva e integrativa, automatismi stipendiali, progressioni economiche e avanzamenti di carriera.

Come evidenziato dalla Corte nella audizione sul citato decreto legge[3], alcune delle misure, quali la riduzione degli addetti, determinavano immediati risparmi sulla spesa di personale, altre erano valutabili, sotto il profilo finanziario, solo a consuntivo, altre ancora incidevano solo sulle previsioni tendenziali rinviando gli effetti della contrattazione collettiva, e limitando, quindi, l'esposizione finanziaria a carico delle leggi di stabilità per gli anni interessati[4].

---

[3] Il testo dell'audizione della Corte dei conti svoltasi il 10 ottobre 2010 presso la Commissione bilancio del Senato della Repubblica è stato approvato con delibera n. 30/CONTR/AUD/10.

[4] Le economie immediatamente quantificabili, come riportato nell'allegato 3 alla legge di conversione del decreto legge n. 78, ammontavano complessivamente a 953 milioni per il 2011, 2,4 miliardi per il 2012 e 2,8 per il 2013. Le maggiori economie di spesa erano da imputare alla riduzione del livello del finanziamento del sevizio sanitario nazionale, per effetto del blocco della contrattazione collettiva, alla rideterminazione dell'indennità di vacanza contrattuale, per il triennio 2010-2012, alla sterilizzazione del triennio 2010-2012 ai fini della maturazione degli scatti di anzianità per il personale della scuola.

Tavola 1

Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico

ART. 9 DEL DECRETO-LEGGE N. 78 DEL 31 MAGGIO 2010

(in vigore dal 31 luglio 2010 al 12 agosto 2011)

Numerazione dei commi	Descrizione misura	Periodo di vigenza
Comma 1	Blocco del trattamento economico complessivo	Triennio 2011-2013
Comma 2, primo periodo	Riduzione stipendi manager pubblici (superiori a 90.000 euro)	Triennio 2011-2013
Comma 2, secondo periodo	Riduzione del 10% delle indennità dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione	Triennio 2011-2013
Comma 2-bis	Limite alla crescita dei fondi unici di amministrazione (importo bloccato al 2010 e ridotto in base alla riduzione del personale)	Triennio 2011-2013
Comma 4	Rinnovi contrattuali (limite del 3,2%)	Biennio 2008-2009
Commi 5-12	Ridefinizione *turnover* del personale	Arco temporale 2010-2015
Comma 17	Blocco della contrattazione collettiva (fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dal 2010)	Triennio 2010-2012
Comma 18	Rideterminazione risorse per indennità di vacanza contrattuale	Triennio 2010-2012
Comma 20	Rideterminazione risorse per i rinnovi contrattuali degli enti diversi dalle amministrazioni statali	Triennio 2010-2012
Comma 21	Blocco degli incrementi contrattuali e degli automatismi stipendiali per tutto il personale in regime di diritto pubblico	Triennio 2011-2013
Comma 22	Blocco dell'adeguamento retributivo automatico per il personale di cui alla legge n.27/1981 (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato)	Triennio 2011-2013
Comma 23	Blocco automatismi stipendiali per il personale del comparto Scuola	Triennio 2010-2012
Comma 28	Riduzione del 50% della spesa per il personale a tempo determinato sostenuta nell'anno 2009	A decorrere dal 2011
Comma 30	Riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente del comparto Sicurezza-Difesa	A decorrere dal 2011
Comma 32	Abrogazione della clausola di salvaguardia per gli incarichi dirigenziali	A decorrere dall'entrata in vigore del DL 78/2010

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

La successiva evoluzione del quadro ordinamentale, non sempre univoca e coerente, ha visto, da un lato il superamento di alcune delle misure indicate e, dall'altro, l'estensione temporale e il consolidamento del corpo centrale dell'intervento.

Sotto il primo profilo, la Corte costituzionale, con sentenza n. 223 dell'8 ottobre 2012, ha dichiarato non conformi agli articoli 3 e 53 della Costituzione alcune delle misure contenute nell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 (riduzione dei trattamenti economici eccedenti determinati importi sulla base di aliquote progressive per scaglioni di reddito), nonché di quelle contenute al comma 22 del medesimo articolo, nella parte in cui prevedevano il blocco degli adeguamenti retributivi spettanti al personale della magistratura ed un taglio alla indennità giudiziaria[5].

La sterilizzazione del triennio 2010-2012, prevista dall'art. 9, comma 23 ai fini della maturazione dell'anzianità necessaria per l'attribuzione di classi stipendiali superiori in favore del personale della scuola, risultava già in parte depotenziata in sede di conversione del decreto legge n. 78 del 2010.

Il ripristino dell'annualità 2012 veniva disposto con il decreto ministeriale n. 3 del 14 gennaio 2011, utilizzando parte delle economie derivanti dagli interventi di razionalizzazione attuati con il citato decreto legge n. 112 del 2008.

Successivamente, la legge di stabilità per il 2012 (art. 4, comma 83 della legge n. 183 del 2011), demandava ad una specifica sessione negoziale l'individuazione delle risorse necessarie al superamento delle disposizione all'esame anche per l'ulteriore biennio escluso dal calcolo dell'anzianità di servizio[6].

A fronte di quanto sopra, in relazione al perdurare degli effetti della crisi economica, il nucleo centrale degli interventi previsti dal decreto legge n. 78 del 2010 veniva, come detto, completato, rafforzato e prorogato nella sua estensione temporale.

Una prima proroga, fino al 2013, delle misure limitative delle assunzioni è stata disposta dall'art. 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, nell'ambito di un complessivo intervento di riduzione della spesa pubblica[7].

---

[5] Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 ottobre 2012, emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, è stata data attuazione alla clausola di salvaguardia; il citato decreto dispone un taglio lineare sui capitoli di bilancio delle amministrazioni interessate concernenti spese rimodulabili, per un importo pari a 190 milioni per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, 60 milioni per l'anno 2015 e 30 milioni per l'anno 2016.

[6] In sede di audizione sulla manovra per l'esercizio finanziario 2012, la Corte, con riferimento alla citata previsione, sottolineava come, in relazione alla dichiarata neutralità finanziaria dell'operazione, la copertura non poteva che avvenire attraverso una riduzione delle risorse disponibili nei fondi di istituto destinate ad incentivare il maggior impegno di docenti e stimolare il miglioramento dell'attività didattica.

Il ripristino delle annualità 2011 e 2012 veniva disposto con due contratti collettivi sottoscritti rispettivamente il 13 marzo 2013 e il 7 agosto 2014.

La Corte nel rapporto di certificazione (allegato alla delibera n. 2 /SSRR/CCN2013) stigmatizzava la perdurante tendenza ad utilizzare i risparmi provenienti da manovre di razionalizzazione e semplificazione, nonché le risorse destinate alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola, per incrementare componenti fisse della retribuzione. Ciò in assoluta controtendenza rispetto alla sempre più avvertita esigenza di correlare gli incrementi della retribuzione accessoria a reali, verificabili aumenti della produttività del lavoro ed impegno del personale, come pure ad un miglioramento del servizio reso alla collettività.

[7] In esito alla disposizione citata, di non facile lettura in quanto interviene su un quadro normativo stratificato nel tempo, più volte rivisitato e contenente numerose deroghe ed eccezioni relative a specifiche categorie di personale, emergeva il seguente quadro.

Fino al 2014, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296,

L'estensione temporale delle altre misure viene successivamente prevista nella legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 27 dicembre 2013) e in un coevo regolamento governativo[8].

Per effetto dell'art. 1, commi 452 e seguenti della citata legge di stabilità, il bocco della contrattazione collettiva (limitatamente, peraltro, alla sola parte economica) viene esteso fino al 2015, con sterilizzazione dell'indennità di vacanza contrattuale ai valori percepiti nel 2010; i vincoli assunzionali sono riparametrati e resi più stringenti, sia pur con ampie deroghe ed esenzioni, con rinvio al 2018 della facoltà di assumere in misura pari alle cessazioni intervenute nel precedente anno. Viene poi esteso fino al 2014 il duplice vincolo alla crescita dei Fondi unici per i trattamenti accessori prevedendo, a partire dall'anno successivo, una riduzione pari a quella effettuata in virtù del precedente quadro normativo (comma 456).

Anche in relazione agli effetti economici delle misure adottate, di gran lunga superiori alle attese - come evidenziato nel capitolo successivo - e all'ipotizzato miglioramento, nel medio periodo, del quadro macroeconomico, la legge di stabilità

---

potevano procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente.

Per il successivo esercizio 2015, la predetta percentuale era elevata al 50 per cento, mentre solo a partire dal 2016, era prevista una assunzione pari, in termini numerici e di spesa sostenuta, al personale cessato dal servizio, con esclusione, dunque, anche a regime, della possibilità di coprire eventuali carenze di organico.

Analoghi vincoli assunzionali con la medesima graduazione temporale erano imposti, con il citato art. 14, comma 2, anche ai Corpi di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in precedenza facoltizzati ad assumere nei limiti delle cessazioni intervenute nel precedente esercizio.

Relativamente alle università, i limiti al *turn over* riguardavano sia il personale a tempo indeterminato sia i ricercatori a tempo determinato, con esclusione degli istituti ad ordinamento speciale.

Gli enti di ricerca, infine, oltre ai predetti limiti, erano tenuti a rispettare un ulteriore vincolo, potendo destinare a nuove assunzioni al massimo l'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente.

Significativa anche la norma contenuta al comma 7 del citato art. 14, in base alla quale, invertendo l'interpretazione sino ad allora seguita, eventuali cessioni per mobilità non potevano essere conteggiate nel contingente complessivo utilizzato per determinare le predette percentuali.

Per il personale della scuola e per quello appartenente alle Regioni e agli enti locali rimanevano in vigore le vigenti misure limitative di nuove assunzioni.

Dall'attuazione della proroga dei vincoli assunzionali, la relazione tecnica stimava il conseguimento di economie lorde, in termini di saldo netto da finanziare, pari a 42 milioni nel 2014, 156 nel 2015 e 226 nel 2016, importi che, trattandosi di spesa di personale, si riducono di circa la metà in termini di impatto sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

A testimonianza delle difficoltà a contemperare le esigenze di contenimento della spesa con quelle legate al funzionamento di settori della pubblica amministrazione che svolgono attività incomprimibili in ambiti particolarmente delicati dell'ordinamento, successivamente, peraltro, la legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012, art. 1, commi da 89 a 91) istituiva un apposito fondo per finanziare assunzioni in deroga alle percentuali sopraindicate per il Comparto sicurezza-difesa ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nei limiti di una spesa annua lorda complessiva di 70 milioni di euro per l'anno 2013 e di 120 a decorrere dal 2014.

[8]Nella audizione sulla manovra per il 2014, la Corte ha osservato come il citato regolamento governativo (D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122), emesso ai sensi di quanto dall'articolo 16, comma 1 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, contenga norme non sempre coordinate con quelle contenute nella citata legge di stabilità per il 2014.

per il 2015 (legge n. 190 del 2014), con una significativa inversione di tendenza, proroga solo alcune delle misure originariamente recate dal decreto legge n. 78, prevedendo un ulteriore anno di rinvio della contrattazione collettiva e dell'applicazione di automatismi stipendiali per le categorie non contrattualizzate (art. 1, commi 254-256). A fronte di quanto sopra non vengono ulteriormente rivisti i limiti al *turn over* e cessano di avere efficacia le disposizioni sul blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera e sui passaggi a livelli economici superiori.

Successivamente, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015[9], ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta – dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza - dell'ulteriore rinvio della contrattazione collettiva, in quanto il complessivo quadro normativo, derivante da reiterate estensioni temporali della norma originariamente contenuta nel decreto legge n. 78 del 2010, evidenziava una tendenza a rendere strutturale il rinvio delle procedure negoziali, venendo in tal modo a porsi in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, primo comma, della Costituzione.[10]

La Corte Costituzionale, in relazione al carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva, rinviava al legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, il compito *"di dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura, disgiunta da ogni vincolo di risultato"*.

In attuazione della citata sentenza, la legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 466, della legge n. 208 del 2015) stanzia, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del d.l.gs n. 165 del 2011, per il rinnovo dei contratti relativi al triennio 2016-2019 risorse equivalenti (300 milioni), di fatto, alla sola corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, prendendo atto delle difficoltà, tutt'ora esistenti, nel completamento del quadro normativo di riferimento per la ripresa dell'attività negoziale.

---

[9] In precedenza la Consulta, con la sentenza n. 310 del 17 dicembre 2013, aveva rigettato la questione di legittimità costituzionale sul blocco delle progressioni economiche e di carriera sollevata nel corso di giudizi promossi da docenti universitari di ruolo, ordinari, straordinari, associati e ricercatori, e, con la sentenza 154/2014, aveva, parimenti, ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del DL 78/2010, riguardante la non attribuzione dei benefici economici connessi con la promozione al grado superiore di alcuni ufficiali della Guardia di Finanza.

[10] Osserva la Corte nella motivazione della citata pronuncia che "… *le molteplici funzioni che, nel lavoro pubblico, la contrattazione collettiva riveste, coinvolgendo una complessa trama di valori costituzionali e primo tra tutti la attuazione dei doveri di solidarietà sociale (artt. 2), in un quadro di tutele presidiato anche da numerose fonti sovranazionali, evidenziano le disarmonie e le criticità, che una protratta sospensione della dinamica negoziale rischia di produrre. Seppure periodi di sospensione delle procedure negoziali possono essere giustificate in relazione ad esigenze di contenimento della spesa e di rispetto dei vincoli di bilancio, è parimenti innegabile* - osserva la Corte costituzionale - *che tali periodi debbano essere comunque definiti e non possano essere protratti ad libitum"*.

"Il carattere ormai sistematico della sospensione" – prosegue la citata sentenza della Corte Costituzionale – "*rende dunque non ulteriormente ragionevole bilanciamento tra le esigenze di tutela della libertà sindacale - indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001), e le esigenze di razionale distribuzione delle risorse e di controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.)"*.

Al fine di mantenere, comunque, invariato l'ammontare complessivo della spesa per redditi da lavoro dipendente, la copertura dell'onere sopradescritto viene assicurata dall'ulteriore inasprimento delle misure relative alla limitazione delle assunzioni, al blocco dei trattamenti accessori, alla riduzione di alcune indennità spettanti a specifiche categorie di personale.

Per le amministrazioni statali, nel triennio 2016-2018, le nuove assunzioni sono consentite nei limiti di una spesa pari ad un quarto di quella sostenuta per il personale cessato nell'anno precedente. Analoga regola è posta per le amministrazioni regionali e locali.

Si tratta di vincoli particolarmente stringenti. Per le amministrazioni statali, infatti, la legge di stabilità per il 2014 (non modificata, come detto, da quella per l'anno successivo) prevedeva la possibilità di assumere nel 2016 nel limite del 60 per cento della spesa sostenuta per il personale collocato a riposo, percentuale elevata all'80 per cento nel 2017, mentre, a partire dal 2018, era previsto l'integrale ricambio del personale.

Le *tavole da 2 a 5* di seguito riportate, al fine di evidenziare la numerosità e la non univocità e la complessità degli interventi in materia di riduzione delle facoltà assunzionali, sintetizzano, per le diverse categorie di amministrazioni pubbliche interessate, gli effetti delle misure adottate in materia, a partire dal decreto legge n. 112 del 2008.

Tavola 2

NORMATIVA	Misura	Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, Agenzie, Enti pubblici non economici, Enti art. 70, c. 4, dlgs. 165/2001										
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DL 112/2008 Art. 66, c. 3-7-9	%	10	20	20	50	100	100					
DL 78/2010 art. 9,c. 7	%						50	100				
DL 95/2012 art. 14, c. 1 lett. b	%							50	100			
L. 147/2013 art. 1, c. 460 lett. a	%							40	100	100		
L. 147/2013 art. 1, c. 462	%								60	80	100	
DL 90/2014 art. 3, c. 1	%						20	40	60	80	100	
L. 208/2015 art. 1, c. 227	%								25	25	25	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Tavola 3

NORMATIVA	Misura	Enti di ricerca										
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
L. 296/2006 art. 1, c. 643	%	80	100									
DL 112/2008 Art. 66, c. 14	%		80	80	80	100	100					
DL 78/2010 art. 9,c. 9	%					80	50	100				
DL 95/2012 art. 14, c. 4	%						80	50	100	100		
L. 147/2013 art. 1, c. 460 lett. c	%						50	50	60	80	100	
DL 90/2014 art. 3, c. 2	%						50	50	60	80	100	100
L. 208/2015 art. 1, c. 227	%								25	25	25	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Tavola 4

NORMATIVA	Misura	Università										
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DL 112/2008 Art. 66, c. 13	%	20	20	20	50	100	100					
DL 180/2008 art. 1,c. 3	%	50	50	50	50	100	100	100				
DL 216/2011 art. 1, c. 3	%	50	50	50	50	100	100	100	100			
DL 95/2012 art. 14, c. 3	%				20	20	20	50	100	100		
DL 69/2013 art. 58, c. 1 lett. a	%						50	50	100	100	100	
L 147/2013 art. 1, c. 460 lett. b	%						50	50	60	80	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Tavola 5

NORMATIVA	Misura	Corpi di polizia e Corpo nazionale dei vigili del fuoco										
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DL 112/2008 Art. 66, c. 11	%	10	20	20	50	100						
L. 191/2009 Art. 2, comma 208	%		100	100	100	100	100					
DL 78/2010 Art. 9, c. 6	%		100	100	100	100	100	100				
DL 95/2012 Art. 14, c. 2	%				20	20	20	50	100			
L. 228/2012 Art. 1, c. 91	%					50	50	70	100			
L. 147/2013 Art. 1, c. 464	%						55	70	100			
L. 208/2015 Art. 1, c. 227	%								100	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

In aggiunta ai predetti vincoli numerose sono le norme che hanno previsto il divieto di assunzioni a qualunque titolo quale sanzione per il mancato rispetto di adempimenti previsti da specifiche disposizioni normative[11].

La legge di stabilità per il 2016 ripropone, infine, la limitazione alla crescita dei fondi unici di amministrazione, parametrati, fino al termine del 2016, al valore accertato per il 2015 e reintroduce l'ulteriore riduzione proporzionata al personale in servizio, sospesa dalla legge d stabilità per il precedente esercizio.

[11] A titolo esemplificativo non possono procedere ad alcuna assunzione le amministrazioni pubbliche che:

a) non abbiano effettuato la rideterminazione della dotazione organica nel triennio precedente (art. 6, comma 6, del d.lgs. 165/2001);

b) non hanno effettuato la ricognizione delle eventuali eccedenze di personale (art. 33, comma 2, del d.lgs. 165/2001);

c) non abbiano approvato il Piano triennale delle azioni positive in materia di pari opportunità (art. 48, comma 1, del d.lgs. 198/2006);

d) non abbiano ridotto le spese di personale rispetto all'anno precedente (art. 1, comma 557-ter della legge 296/2006);

e) non abbiano rispettato il patto di stabilità interno nell'anno precedente (art. 76, comma 4, D.L. 112/2008);

f) non abbiano adottato il Piano della *performance* (art. 10, comma 5, d.lgs. 150/2009).

Al riguardo la Corte costituzionale con sentenza n. 272 del 2015 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41, comma 2 del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 che prevedeva il divieto di assunzione quale sanzione per il mancato rispetto dei termini di pagamento di quanto dovuto ai fornitori per violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità della sanzione comminata rispetto alla natura del comportamento sostanziale tenuto.

2. La riduzione degli organici e gli altri interventi per il contenimento del costo del lavoro pubblico

Per le sole amministrazioni dello Stato (comprese le Agenzie e gli enti previdenziali), nel periodo 2009-2015, frequenti sono stati gli interventi normativi volti a ridurre l'organico del personale e il numero degli uffici di livello dirigenziale.

La *tavola 6* dà atto dei singoli interventi e degli effetti prodotti in termine di contenimento degli uffici. Tutte le amministrazioni interessate hanno provveduto agli adempimenti necessari, con un defatigante, continuo e disordinato processo di riassetto organizzativo che spesso è venuto a sovrapporsi ad analoghi percorsi derivanti da accorpamenti e scorpori di uffici e dalla creazione di enti ed Agenzie.

In relazione all'elevato iniziale tasso di scopertura e alla contestuale emanazione di normative limitative del *turnover*, la riduzione degli organici non ha dato luogo a significativi esuberi di personale, che avrebbero dovuto essere riassorbiti con la procedura prevista dall'articolo 2, comma 11 del decreto legge n. 95 del 2012[12].

Al riguardo, la Corte ha più volte osservato che la riduzione degli organici non determina, in ipotesi di scopertura degli uffici, effetti immediati di risparmio, ma ha lo scopo di rendere strutturali i tagli alle assunzioni, impedendo che, una volta venuta meno la normativa limitativa del *turnover*, l'amministrazione possa procedere a ridimensionarsi sui precedenti valori, in quanto a regime l'assetto organizzativo è stato adeguato al personale effettivamente in servizio.

In materia di contenimento della spesa di personale, va, da ultimo, citata la normativa relativa al tetto massimo delle retribuzioni dei dipendenti pubblici.

Con D.P.C.M. 23 marzo 2012, il limite massimo retributivo di quanti ricevano annualmente retribuzioni o emolumenti a carico delle pubbliche finanze (comprese le indennità e le voci accessorie, nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze, conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza), è stato parametrato al trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a circa 294.000 euro[13].

Su tale materia è successivamente intervenuto l'art. 13 del DL n. 66 del 2014 che ha fissato, a decorrere dal 1° maggio 2014, il nuovo limite retributivo a 240.000 euro lordi, comprensivo dei contributi a carico dei dipendenti[14].

---

[12] Il comma 11 dell'art. 2 del DL 95/2012, in relazione alle riduzioni delle dotazioni organiche di cui al comma 1 del medesimo articolo, prevede una articolata modalità di individuazione dei dipendenti che in applicazione delle misure riduttive si trovino in situazioni di eccedenze o sovrannumero.

[13] L'art. 1, comma 472 della legge 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) ha stabilito che il predetto limite si applica anche per fissare la retribuzione massima del Presidente e dei componenti delle Autorità amministrative indipendenti (Autorità Garante della concorrenza e del mercato, Commissione nazionale per le società e la borsa, Autorità per l'energia elettrica e il gas e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).
Il comma 489 della stessa legge ha poi disposto che le amministrazioni pubbliche comprese nell'elenco ISTAT non possano erogare, ai soggetti già titolari di trattamento pensionistico (inclusi i vitalizi anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive), trattamenti economici che, sommati ai trattamenti pensionistici, eccedano il limite fissato dall'articolo 23-ter del DL n. 201 del 2011, come modificato dall'art. 13 del DL 66/2014.

[14] In tale limite, per effetto di quanto previsto dal citato articolo 13, vanno ricomprese anche le somme comunque erogate all'interessato a carico di società partecipate in via diretta o indiretta dalle

Tavola 6

Rideterminazione delle dotazioni organiche

MINISTERO	NORMATIVA	Dirigenti	Riduzione %	Aree funzionali	Totale	Riduzione %
Economia e finanze	DPCM 2/4/2009 Art. 74 DL 112/2008	934		16.680	17.614	
	DPCM 27/7/2010 Art. 2, c. 8-bis DL 194/2009	848	-9	15.176	16.015	-9
	DPCM 30/6/2011 Art. 1, c. 76 L. 220/2010	850	0	13.542	14.392	-10
	DPCM 29/2/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	773	-9	12.645	13.409	-7
	95/2012	632	-18	11.593	12.207	-9
Sviluppo economico	DPR 197/2008 Art. 74 DL 112/2008	237		3.733	3.970	
	DPCM 26/5/2011 Art. 2, c. 8-bis DL 194/2009	235	-1	3.589	3.823	-4
	DPCM 23/10/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	214	-9	3.238	3.443	-10
	DPCM 158/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	174	-19	3.057	3.212	-7
	DPCM 5/12/2013 Art. 10 DL 101/2013	149	-14	3.057	3.192	-1
Lavoro e politiche sociali	DPR 144/2011 Art. 74 DL 112/2008	216	45	8.820	9.081	
	DPCM 7/2/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	196	-9	7.972	8.159	-10
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	159	-19	7.172	7.312	-10
	DPCM 121/2014 Art. 14, c. 1, lett. a) DL 145/2013	159	0	7.422	7.581	4
Giustizia	DPCM 15/12/2008 Art. 74 DL 112/2008	901		55.917	56.818	
	DPCM 24/6/2010 Art. 2, c. 8-bis DL 194/2009	842	-7	55.340	56.175	-1
	DPCM 31/1/2012 DL 138/2011	789	-6	52.743	53.526	-5
	DPCM 84/2015 DL 95/2012	748	-5	51.995	52.738	-1
Affari esteri	DPCM 29/5/2009 Art. 74 DL 112/2008	66		4.037	4.103	
	DPCM 25/7/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	53	-20	3.240	3.293	-20
Istruzione, università e ricerca	DPR 17/2009 Art. 74 DL 112/2008	706		8.769	9.475	
	DPR 132/2011 Art. 2, c. 8-bis DL 194/2009	638	-10	7.824	8.462	-11
	DPCM 22/6/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	578	-9	7.034	7.612	-10
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	440	-24	5.978	6.418	-16
Interno	DPR 210/2009 Art. 74 DL 112/2008	240		23.585	23.825	
	DPCM 12/10/2011 Art. 2, c. 8-bis DL 194/2009	232	-3	23.139	23.371	-2
	DPCM 25/6/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	225	-3	22.763	22.988	-2
	DPCM 22/5/2015 Art. 2, c. 1 DL 95/2012	201	-11	20.549	20.750	-10
Ambiente	DPR 140/2009 Art. 74 DL 112/2008	56		770	826	
	DPCM 5/7/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	50	-11	619	669	-19
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	41	-18	559	600	-10
Infrastrutture e trasporti	DPR 211/2008 Art. 74 DL 112/2008	326		10.154	10.480	
	DPCM 19/11/2010 Art. 2, c. 8-bis DL 194/2009	298	-9	9.216	9.514	-9
	DPCM 4/10/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	273	-8	8.327	8.600	-10
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	219	-20	7.525	7.744	-10
	DPCM 72/2014* DL 66/2013	234	7	7.652	7.886	2
	DPCM 30/9/2014* DL 101/2013	234	0	7.760	7.994	1
Difesa	DPR 145/2009 Art. 74 DL 112/2008	175		37.144	37.319	
	DPR 191/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	133	-24	30.283	30.416	-18
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	117	-12	27.751	27.868	-8
Politiche agricole e forestali	DPR 129/2009 Art. 74 DL 112/2008	88		1.896	1.984	
	DPR 41/2012 DL 194/2009-DL 138/2011	73	-17	1.539	1.612	-19
	DPCM 22/1/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	59	-19	1.385	1.444	-10
	DPCM 105/2013 Art. 23-quater, c. 9 DL 95/2012	65	10	1.535	1.600	11
Beni, attività culturali e turismo	DPR 91/2009 Art. 74 DL 112/2008	223		21.232	21.455	
	DPCM 22/1/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	185	-17	18.947	19.132	-11
	DPCM 171/2014 Art. 13, c. 1 DL 91/2013	191	3	19.050	19.241	1
Salute	DPR 108/2011 DL 112/2008 - DL 194/2009	429		1.625	2.054	
	DPCM 22/1/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	372	-13	1.328	1.700	-17
	DPCM 59/2014 Art. 1, c. 233 L. 147/2013	371	-0	1.328	1.699	-0

Fonte: elaborazione Corte dei conti.

predette amministrazioni. In esso rientrano tutti gli emolumenti percepiti dagli interessati nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato o autonomo e, quindi, gli stipendi e le altre voci di trattamento fondamentale, le indennità e le voci accessorie, le eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi aggiuntivi conferiti dalle amministrazioni pubbliche, anche diverse da quelle di appartenenza, nonché, gli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 e delle società partecipate in via diretta o indiretta dalle predette amministrazioni.

3. L'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego: la contrattazione collettiva nazionale e integrativa

Il lungo periodo di blocco della parte economica della contrattazione collettiva non è stato utilizzato dalle parti per il necessario completamento del quadro normativo e per i pur auspicati interventi di ridefinizione della composizione della retribuzione.

Solo con riferimento agli specialisti ambulatoriali ed agli altri professionisti convenzionati con il servizio sanitario nazionale, in data 17 febbraio 2015, è stato sottoscritto il nuovo contratto normativo triennale, con il quale la cornice ordinamentale del rapporto di lavoro, a parità di retribuzione, è stata profondamente rivista al triplice scopo di:

- adeguare le disposizioni contrattuali vigenti alle modifiche dell'assetto organizzativo della medicina convenzionata introdotte con il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito dalla legge 8 novembre 2012, n. 189;
- redigere un testo unico coordinato delle disposizioni contrattuali vigenti tenendo conto dei criteri interpretative elaborati dalla SISAC, e degli indirizzi consolidati della giurisprudenza di legittimità e di merito;
- raccordare la giurisprudenza dei professionisti convenzionati con il servizio sanitario nazionale con le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Per quanto attiene ai comparti di contrattazione gestiti dall'Aran, nel periodo 2010-2014, sulla base di normative specifiche di deroga al regime di blocco, sono stati sottoscritti alcuni importanti contratti collettivi, concernenti soprattutto il personale della scuola, come di seguito dettagliato.

Merita di essere segnalato innanzitutto per la sua importanza e per la novità il contratto sottoscritto il 4 agosto 2011, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 9 comma 17 del decreto-legge n. 70 del 2011, con il quale viene rimodulata la durata del periodo di permanenza in servizio utile al fine di maturare le diverse posizioni stipendiali, relativamente al personale assunto a decorrere dal 1° settembre 2011, allo scopo di coprire i costi connessi con un piano straordinario di stabilizzazione di personale precario docente ed amministrativo.

La Corte, nel certificare positivamente la relativa ipotesi di accordo, sotto il profilo della coerenza delle riduzione di spesa con il costo derivante dalle previste immissioni in ruolo, ha, peraltro, osservato che la stima delle possibili economie, pur attendibile e prudenziale, scontava un elevato grado di approssimazione, derivante dall'assenza di informazioni certe sulle caratteristiche del personale che una volta assunto avrebbe beneficiato della prevista ricostruzione di carriera.

La stima dei costi e dei possibili risparmi connessi con la rimodulazione delle fasce di anzianità, infatti, era basata su presunzioni di larga massima della anzianità e della qualifica del personale da assumere, informazioni viceversa fondamentali anche per una puntuale verifica dei futuri oneri derivanti dalle progressioni di carriera. L'effettiva "sufficienza" delle previste riduzioni di spesa rispetto agli obiettivi indicati nell'atto di indirizzo - concludeva la Corte - era dunque rinviata al successivo momento di individuazione, in concreto, del numero e della tipologia dei nuovi assunti.

Un successivo contratto collettivo, sottoscritto il 10 novembre 2014, sulla base di quanto disposto dall'art. 19 comma 5-*bis* del d.l. n. 98 del 2011, ha riconosciuto ai direttori dei servizi generali ed amministrativi (DSGA) dei plessi scolastici, titolari di un incarico aggiuntivo presso una scuola diversa da quella di

assegnazione, una indennità mensile nel limite del complessivo del 10 per cento dei risparmi derivanti dalla soppressione della predetta figura nelle scuole con meno di 600 studenti[15].

Merita di essere segnalata, infine, la vicenda relativa al contratto collettivo – riguardante sempre il personale della scuola - sottoscritto il 7 agosto 2014, con il quale viene corrisposta a consuntivo, per un periodo di tempo limitato, un emolumento *una tantum*, al fine di evitare il recupero di quanto indebitamente corrisposto ad alcuni dipendenti amministrativi, per l'attribuzione di una posizione economica, sulla base di un'erronea interpretazione dell'efficacia temporale delle norme sul divieto di crescita delle retribuzioni individuali.

Anche in tal caso l'accordo traeva origine da un espressa disposizione normativa (articolo 1 bis del decreto legge n. 3 del 2014).

Osservava, peraltro, la Corte che la copertura dell'onere, attraverso una riduzione del fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi di cui alla legge n. 440 del 1997, pur se di modesta entità, incideva su risorse finalizzate alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica e al miglioramento dell'attività didattica e dell'efficacia ed efficienza del sistema scolastico nel suo complesso[16].

Altri contratti collettivi aventi, peraltro, contenuto esclusivamente ordinamentale, hanno riguardato la materia della previdenza complementare e le modalità di fruizione delle prerogative sindacali.

Sotto tale profilo, vanno segnalati i contratti collettivi riguardanti le modalità di riparto delle diverse prerogative tra le organizziamone maggiormente rappresentative e quello relativo al regolamento elettorale per la costituzione delle RSU[17].

Sempre in materia di prerogative sindacali, il contratto collettivo sottoscritto il 15 luglio 2015 estende anche agli anni 2007-2010 la procedura per la compensazione dei permessi sindacali fruiti in misura superiore al contingente spettante nel periodo, mediante riduzione proporzionale di quelli di competenza dei tre anni successivi.

Tale ultimo accordo si è reso necessario per effetto dell'articolo 7, comma 3, del decreto legge n. 90 del 2014, che ha disposto per il personale privatizzato delle amministrazioni pubbliche (ad eccezione di quello dipendente dalle Regioni e delle Province autonome), a partire dal mese di settembre 2014, un dimezzamento delle prerogative sindacali (aspettative distacchi e permessi retribuiti).

---

[15] La Corte nel rapporto di certificazione relativo alla predetta ipotesi di accordo (delibera n. 15 del 2014) prendeva atto che la corresponsione del predetto emolumento era stata espressamente autorizzata dal legislatore con espressa deroga all'articolo 9 comma 2 del decreto legge n. 78 del 2010 (blocco della crescita dei trattamenti economici individuali) e della decisone di utilizzare a copertura parte dei risparmi derivanti dagli interventi di razionalizzazione organizzativa, compreso quello relativo alla riduzione delle scuole con presenza obbligatoria di un DSGA che avrebbero potuto essere utilizzati per migliorare il saldi di contabilità nazionale.

[16] Relativamente ai contratti collettivi con i quali, sempre attraverso riduzioni del fondo per l'offerta formativa, è stata ripristinata l'utilità degli anni 2011 e 2012 ai fini della maturazioni delle posizioni stipendiali connesse con l'anzianità disservizio si rinvia al precedente paragrafo 1.

[17] Il Consiglio di Stato, infatti, ha stabilito, con il parere n. 551 del 3 febbraio 2011, che il periodo di blocco della contrattazione collettiva e la mancata ridefinizione dei comparti, non deve rappresentare un impedimento allo svolgimento delle elezioni per le rappresentanze sindacali unitarie. Del resto, la Corte Costituzionale ha più volte ritenuto non legittime le norme volte a cristallizzare, in modo non ragionevole, la rappresentatività sindacale, concetto dinamico, che richiede periodiche verifiche.

Al termine del 2014, secondo i dati contenuti nella relazione trasmessa alla Corte dal Dipartimento della funzione pubblica, ai sensi dell'art. 12 della legge 4 marzo 2009, n. 15, l'ammontare complessivo di assenze retribuite per motivi sindacali (relativamente ad un numero di enti adempienti alla rilevazione che rappresenta l'84 per cento del personale delle amministrazioni interessate), corrisponde, in termini economici, all'astensione dal servizio per un anno di 3.757 unità di personale (cioè un dipendente ogni 704), con un costo per l'erario (ottenuto moltiplicando le unità annue per la retribuzione media pari a 31.000 euro), quantificabile in circa 116 milioni.

Suddividendo il dato per le diverse tipologie di prerogative emerge il seguente quadro.

In termini di assenza dei dipendenti rapportati ad anno persona:

- i distacchi retribuiti sono costati 65 milioni;
- i permessi cumulati sotto forma di distacco, 11 milioni;
- i permessi per l'espletamento del mandato presso le organizzazioni sindacali, 35milioni;
- i permessi per le riunioni sindacali presso i luoghi di lavoro, 5 milioni.

A tale costo vanno aggiunti gli oneri indiretti connessi con la necessità, in taluni casi, di sostituire i dipendenti in permesso non retribuito, che sono stati nel 2014, in termini di anno persona, circa 1.400.

Raffrontando i dati con la analoga rilevazione effettuata nel 2013, si evidenzia una diminuzione del numero delle prerogative per i comparti appartenenti alle amministrazioni destinatarie della normativa di cui decreto legge n. 90 del 2014.

Emerge inoltre un netto contenimento del fenomeno della sovra fruizione in relazione al miglioramento delle procedure di rilevazione dei dati.

L'intera materia delle prerogative sindacali, peraltro, dovrà a breve essere rivista in relazione alla ormai imminente operazione di ridefinizione dei comparti di contrattazione, con conseguente modifica nella rappresentatività delle diverse sigle.

CAPITOLO SECONDO

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA NEL PERIODO 2010-2014

1. Gli effetti delle misure di contenimento della spesa di personale nel quadro macroeconomico - 2. Retribuzioni contrattuali pubbliche e private e andamento dell'inflazione - 3. Il pubblico impiego in Italia e in Europa al tempo della crisi - *3.1. L'andamento del costo del lavoro pubblico nei principali paesi dell'Unione europea - 3.2. Il rapporto spesa per redditi da lavoro dipendente e PIL - 3.3. Il rapporto spesa per redditi da lavoro dipendente e spesa primaria corrente - 3.4. La spesa per redditi da lavoro dipendente pro capite -3.5. Raffronto europeo sulla consistenza numerica dei dipendenti pubblici*

1. Gli effetti delle misure di contenimento della spesa di personale nel quadro macroeconomico

Nel 2015, secondo i dati diffusi dall'ISTAT agli inizi del mese di marzo, la spesa per redditi da lavoro dipendente si è attestata su un valore di 161,7 miliardi con una diminuzione rispetto al 2014 di 1,9 miliardi, pari all'1,1 per cento.

Il dato di consuntivo rivede le previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF 2015 del mese di settembre che prefiguravano per il 2015 un aumento dello 0,6 per cento.

L'andamento della spesa nel 2015 è la risultante di un maggior contributo del sottosettore delle amministrazioni locali (-2,1) con una minor flessione per le amministrazioni centrali (-0,4)[1].

Anche in relazione a quanto sopra la registrata diminuzione della spesa per redditi va correlata all'andamento della dinamica occupazionale.

Già in precedenti documenti la Corte sottolineava, sulla base delle rilevazioni dell'età media dei dipendenti, molti dei quali ormai prossimi al pensionamento, come appariva presumibile, nel 2015, una significativa riduzione del numero degli addetti in un contesto caratterizzato dalla vigenza di norme fortemente restrittive delle nuove assunzioni, ulteriormente ridotte per effetto della necessità di riassorbire prioritariamente il personale soprannumerario delle Province.

In attesa dei dati definitivi sulla dinamica dell'occupazione del pubblico impiego le anticipazioni contenute nella relazione al Conto annuale per il 2014 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato - sulla base di un'analisi del

[1] I dati di preconsuntivo del Rendiconto generale dello stato per il 2015 evidenziano, peraltro, relativamente alle amministrazioni a carico del bilancio dello Stato (che rappresentano circa il 53 per cento in termini economici della complessiva spesa di personale), una spesa per redditi da lavoro dipendente - categoria 1 - in termini di impegni lordi, in aumento dello 0,6 per cento rispetto al 2014.

numero dei cedolini emessi dal sistema informativo *Noipa* fino al mese di settembre e di quella condotta su un significativo campione di enti locali - ipotizzano una diminuzione del numero dei dipendenti pubblici superiore in percentuale a quella registrata nel 2014 (-0,4 per cento) anche se di poco inferiore al picco del 2012 (-1,4 per cento).

Tale diminuzione è imputabile, peraltro, esclusivamente al personale degli Regioni e degli enti locali in quanto nel 2015 il personale della scuola registra un forte incremento dell'occupazione per effetto, a partire dal mese di novembre, delle assunzioni di nuovi docenti (circa 47.000) in relazione alla creazione dell'organico dell'autonomia scolastica, nell'ambito del cosiddetto piano per la buona scuola finalizzato al potenziamento dell'offerta formativa.

I riflessi di tali nuovi assunzioni, decorrenti dal mese di novembre, hanno determinato un limitato impatto finanziario sul 2015, con un forte trascinamento nell'anno successivo.

Come già evidenziato dalla Corte, infine, le previsioni governative, in un'ottica prudenziale, hanno probabilmente sovrastimato l'effetto derivante dalla mancata riproposizione nella legge di stabilità del 2015 delle misure relative al blocco dei trattamenti individuali.

Il permanere delle altre misure di contenimento e in particolare di quelle sulla riduzione dei fondi unici di amministrazione hanno evidentemente impedito una dinamica espansiva della spesa azzerando la cosiddetta componente inerziale della crescita.

Si conferma, dunque, anche nel 2015, il *trend* della spesa per redditi da lavoro dipendente che nel periodo 2010-2015, cioè negli anni interessati dalle misure restrittive commentate nel precedente capitolo, registra una diminuzione complessiva di quasi 11 miliardi pari a poco più del 6 per cento[2].

Per effetto di quanto sopra la spesa per redditi da lavoro dipendente nel 2015 viene a posizionarsi sui valori di poco superiori a quelli raggiunti nel 2006 azzerando gli incrementi dovuti a due successive tornane contrattuali (2006-2007 e 2008-2009).

Tale andamento risulta particolarmente accentuato nei primi due anni (2011 e 2012) che evidenziano diminuzioni pari all'1,7[3] ed al 2 per cento, mentre nel biennio successivo si è registrato un *trend* di minore intensità (-0,7 punti percentuali per ciascun esercizio) con una rinnovata accentuazione, come detto, nel 2015.

La diminuzione della spesa di personale è risultata in tutti gli anni considerati di gran lunga superiore alle aspettative.

Le stime contenute nei diversi documenti di programmazione economica per gli anni considerati prendevano in considerazione prudenzialmente anche gli effetti connessi con la cosiddetta dinamica inerziale di crescita (derivante da automatismi stipendiali) e dalla contrattazione integrativa di fatto azzerati per effetto del complessivo, solido impianto delle riduzioni contenute nel citato decreto-legge n. 78 del 2010.

---

[2] Il quadro a legislazione vigente non tiene conto degli effetti finanziari connessi con il protratto blocco delle procedure negoziali in quanto il relativo costo sarebbe stato a carico delle leggi finanziarie degli anni interessati ai rinnovi.

[3] Il forte calo registrato nel 2011 con un dato di consuntivo più volte rivisto, va in parte imputato al venir meno della forte componente di arretrati corrisposti nel 2010, anno in cui risultano sottoscritti con forte ritardo tutti i contratti relativi alla dirigenza pubblica per il quadriennio 2006-2009.

Tavola 1

Spesa per redditi da lavoro dipendente secondo consuntivo 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spesa per redditi da lavoro dipendente (mld)	172,5	169,6	166,1	164,7	163,6	161,7
Variazioni percentuali sull'anno precedente		-1,7	-2,1	-0,8	-0,7	-1,1
Variazioni percentuali sul 2010		-1,7	-3,7	-4,5	-5,2	-6,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT all'1 marzo 2016.

A fronte di un andamento a consuntivo della spesa per redditi evidenziato nella *tavola 1*, la successiva *tavola 2* riporta le previsioni a legislazione vigente contenute nei diversi documenti di programmazione successivi all'emanazione del decreto-legge n. 78 del 2010. La diminuzione della spesa per redditi è risultata, per tutto il periodo considerato, fortemente sottostimata.

Tavola 2

Previsioni sull'andamento della spesa per redditi nei documenti programmatici successivi al 2010[(1)]

	2011	2012	2013	2014	2015
RUEF 2010	0,3%	0,8%			
DFP 2011	-0,6%	0,1%	0,3%		
DEF 2011	-0,5%	-0,2%	0,1%	0,8%	
DEF 2012	170.052	-0,6%	-0,5%	-0,1%	0,5%
DEF 2013		165.366	-1,1%	-1,0%	1,1%
DEF 2014			164.062	-0,7%	0,1%
DEF 2015				163.874	0,5%

(1) Dal DEF 2012 è indicato il valore iniziale in milioni della spesa.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RUEF, DFP E DEF.

Il Documento di finanza pubblica del 2011 stimava per il triennio 2011-2013 una lieve diminuzione nel primo anno, un dato sostanzialmente stabile nel 2012 e un lieve aumento nel 2013.

Il successivo DEF 2012 stimava una diminuzione della spesa per redditi nel triennio 2012-2014 con valori peraltro decisamente inferiori a quelli registrati a consuntivo.

Le previsioni contenute nel DEF 2013 sovrastimano la diminuzione della spesa di personale per gli anni 2013 e 2014, mentre nel 2015 ipotizzano un incremento dell'1,1 a fronte di un dato in realtà in diminuzione di analoga percentuale.

Il successivo DEF 2014 rivede il dato del 2014 in diminuzione dello 0,7 per cento (previsione confermata a consuntivo), mentre per il 2015 conferma una, sia pur lieve, crescita della spesa per redditi.

L'andamento del 2015 è confermato nel successivo Documento di economia e finanza, di aprile 2015, con un maggiore aumento di 0,5 punti.

I maggiori risparmi conseguiti a consuntivo si sono, peraltro, confrontati con un quadro di contabilità nazionale caratterizzato da un andamento incrementale della spesa corrente in relazione alla necessaria adozione di politiche anticicliche e con una più lunga tempistica della durata della crisi economica.

Ciò ha impedito un utilizzo delle maggiori riduzioni di spesa per anticipare il ritorno ad ordinarie politiche retributive.

Nel quadro tendenziale contenuto nel Documento di economia e finanza per il 2016 la spesa per redditi è stimata in crescita nel 2016 di 2,2 miliardi (1,4 per cento).

A fronte del permanere degli effetti delle misure riduttive del *turnover*, ulteriormente inasprite dalla legge di stabilità per il 2016, tale previsione sconta, in primo luogo, l'appostazione nella citata legge di stabilità, delle somme necessarie al rinnovo dei contratti collettivi (300 milioni). Sono altresì considerati gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione del cosiddetto piano per la "Buona scuola" previsto dall'art. 1, comma 4, della legge di stabilità per il 2015 al quale sono ascritti, per il 2016 e per l'anno successivo, effetti finanziari in termini di maggior spesa netta di 1,5 miliardi.

Nella spesa per redditi del 2016, viene, infine, conteggiato l'importo del *bonus* in favore del personale del Comparto sicurezza-difesa (Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco) disposto dall'art. 1, comma 972, della legge di stabilità per il 2016, a fronte dello straordinario impegno richiesto per le esigenze di sicurezza nazionale (960 euro lordi annui per ciascun addetto per una spesa totale di 510,5 milioni.), anche se si tratta di un beneficio straordinario non avente natura reddituale e non soggetto a tassazione né a contribuzione previdenziale.

Proprio il venir meno delle citate misure temporanee determina, per i due anni successivi, la ripresa del *trend* in diminuzione della spesa per redditi, per un importo peraltro, meno significativo nel 2018 (-0,2 per cento).

Il quadro a politiche invariate conferma l'importo delle risorse stanziate nella legge di stabilità per il 2016 per i rinnovi dei contratti collettivi relativamente al personale a carico del bilancio dello Stato per il triennio 2016-2018 (300 milioni).

Applicando le regole poste nell'Intesa del 30 aprile 2009 per l'applicazione nel pubblico impiego dell'accordo quadro sull'assetto delle relazioni sindacali, le risorse per i rinnovi contrattuali avrebbero dovuto essere calcolate applicando alle sole componenti stipendiali della retribuzione un tasso di rivalutazione pari all'andamento stimato dell'inflazione nel triennio secondo l'indice IPCA depurato dalle variazioni ascrivibili al prezzo dei prodotti energetici importati (rispettivamente 1,1, 1,3 ed 1,5 nei tre anni di riferimento, secondo le previsioni del DEF 2016).

Si tratta, considerando anche gli oneri riflessi (pari al 38,38 per cento della massa salariale) di un importo stimabile a regime, per le categorie di dipendenti a carico dal bilancio dello Stato (il 53 per cento in termini di spesa del totale del pubblico impiego), in 2,4 miliardi.

Va considerato peraltro che gli incrementi contrattuali dovrebbero riassorbire l'indennità di vacanza contrattuale attualmente in godimento agli interessi, il cui importo complessivo, ai sensi dell'art. 9, comma 18, del decreto-legge n. 78 del 2010 (confermato dalla legge di stabilità per il 2014) ammonta a 535 milioni per il

personale contrattualizzato e per quello in regime di diritto pubblico a carico del bilancio dello Stato[4].

2. Retribuzioni contrattuali pubbliche e private e andamento dell'inflazione

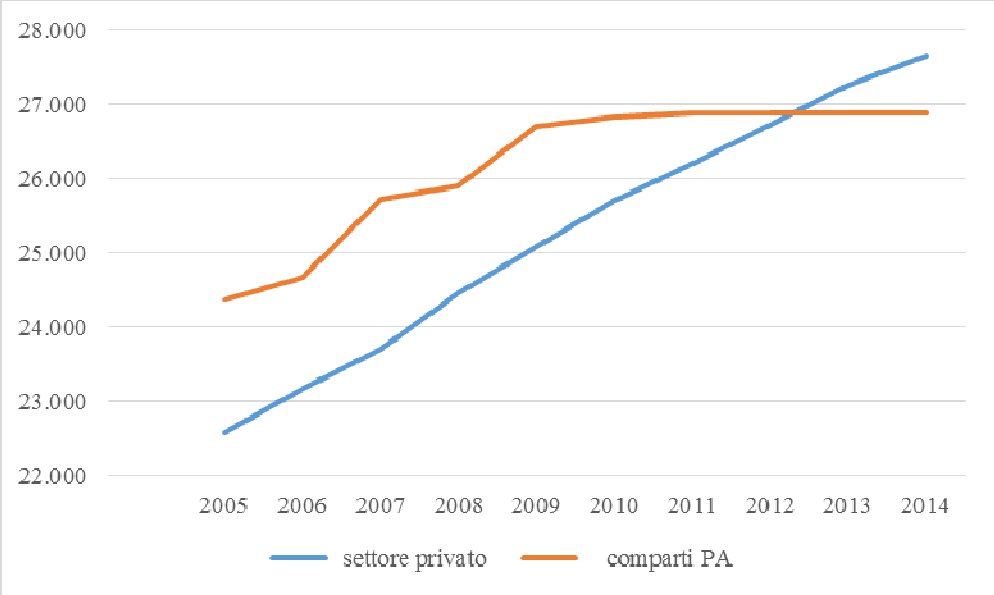
L'efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale adottate a partire dal 2010 è evidenziato dalle *figure 1 e 2* che mettono in relazione, anche in termini cumulati, l'evoluzione delle retribuzioni contrattuali di impiegati e quadri rispettivamente per il settore pubblico e per quello privato.

Il grafico evidenzia l'andamento lineare e costante degli incrementi contrattuali per il settore privato e una dinamica delle retribuzioni dei dipendenti pubblici fortemente caratterizzata, fino al 2010, da picchi in occasione di rinnovi contrattuali spesso riguardanti due bienni con forte corresponsione di arretrati.

Per le retribuzioni del settore pubblico la retta ha un andamento praticamente piatto a decorrere dal 2011, anno di entrata in vigore delle misure recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 che ha bloccato ogni ipotesi di crescita.

Figura 1

Retribuzione di competenza quadri, impiegati[(1)]



(1) I livelli della retribuzione contrattuale annua (RCA) misurano le componenti retributive attribuibili esclusivamente alla contrattazione nazionale: sono così considerati importi tabellari e voci a carattere generale e continuativo quantificabili attraverso i Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL), comprese le mensilità aggiuntive. Dalla misura sono quindi esclusi: i trattamenti stabiliti da accordi aziendali o territoriali, da accordi individuali o per decisione unilaterale del datore di lavoro; le retribuzioni in natura e quelle non aventi carattere generale e continuativo (straordinari, premi individuali, ecc.). I valori considerati sono al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali (oneri sociali).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT: "Retribuzione contrattuale per competenza per dipendente quadro-impiegato (BASE 2005)".

[4] Nel DEF 2015 il costo connesso con i rinnovi dei contratti collettivi per il personale pubblico era stimato prendendo in considerazione la media delle variazioni della spesa per redditi intervenute negli ultimi cinque anni precedenti quello considerato interessati dalla attività negoziale depurata dai picchi. Il costo dei rinnovi contrattuali per tutto il pubblico impiego determinava, nel quadro tendenziale, un incremento della spesa per redditi nel triennio 2016-2018 di 1,6, 4,1, e 6,9 miliardi.

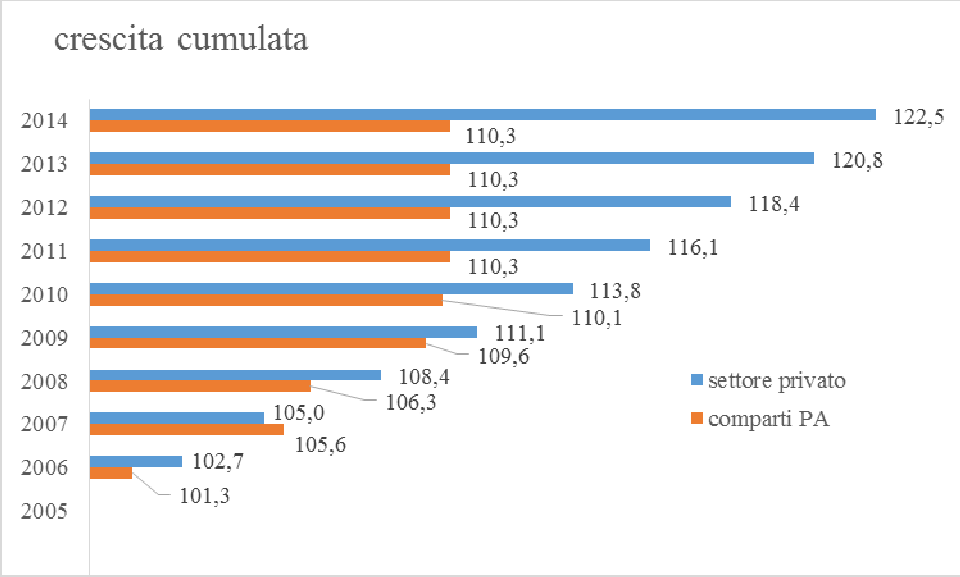
In relazione ai rinnovi contrattuali intervenuti nel periodo 2010-2014 per il settore privato, conclusi in numerosi casi con incrementi superiori alla dinamica dell'inflazione misurata secondo l'IPCA[5], già nel 2012 le retribuzione di impiegati e quadri del settore privato superano quelle dei colleghi del settore pubblico con un divario che si accentua nel biennio successivo.

Quanto sopra pur considerando che il tasso di rinnovi contrattuali del settore privato per l'ultima tornata contrattuale triennale è attualmente fermo ad una percentuale che rappresenta in termini economici il 58 per cento degli interessati con probabile, quindi, ulteriore accentuazione della forbice[6].

In termini cumulati, fatto 100 il valore delle retribuzioni nel 2005 per i due settori, il privato evidenzia una crescita di 22,5 punti mentre il settore pubblico si ferma a 10,3, crescita imputabile esclusivamente ai primi cinque anni.

Figura 2

Retribuzioni medie cumulate 2005-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

La *figura 3* raffronta l'andamento delle retribuzioni pubbliche e private per le categorie sopradescritte con quello dell'inflazione programmata e dell'inflazione effettiva misurata secondo diversi indici.

Fatto 100 il valore delle diverse variabili nel 2009, le retribuzioni contrattuali di quadri ed impiegati pubblici sono cresciute di 0,6 punti percentuali (crescita di fatto concentrata nei primi due anni) a fronte di una dinamica del settore privato omogenea e costante che ha visto nel 2014 un incremento cumulato di 10,2 punti.

A fronte di quanto sopra l'IPCA al netto dei prodotti energetici importati, che avrebbe dovuto rappresentare, secondo l'accordo di aprile 2009, il riferimento per

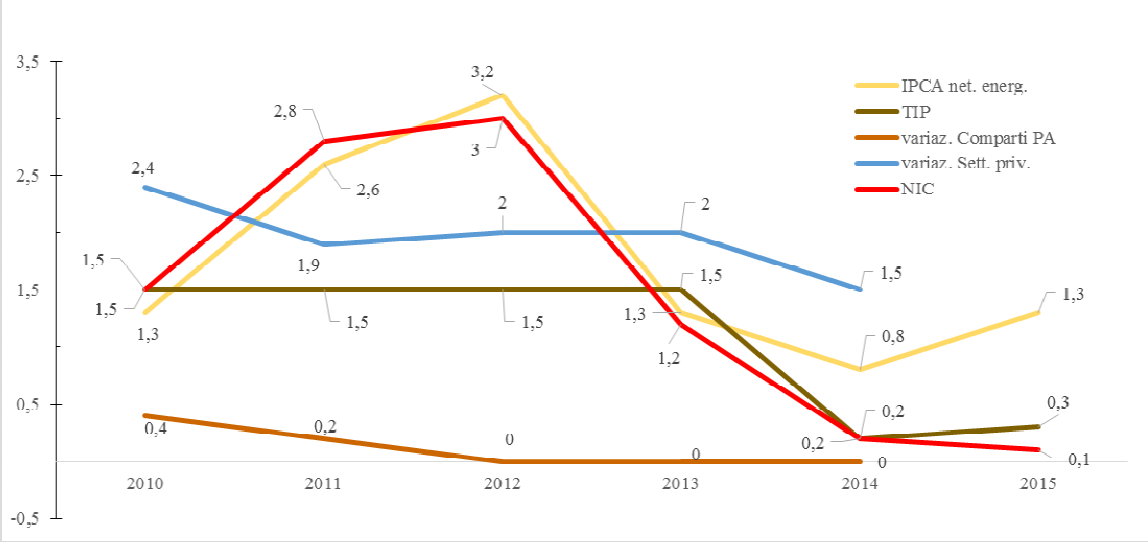
[5] Confronta sul punto lo studio "Indice IPCA e contrattazione collettiva", Adapt labour studies e.book n. 8, 2013.
[6] ISTAT, Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali, riferimento 31.12.2015, del 28.01.2016.

gli incrementi contrattuali di entrambi settori, si è attestato su valori cumulati pari a 9,5.

Dalla citata *figura 3* emerge il valore inferiore del tasso di inflazione programmata e in parte anche di quella misurata con il NIC rispetto all'indice IPCA depurato, in relazione all'andamento inusitato in forte diminuzione del prezzo dei prodotti petroliferi.

Figura 3

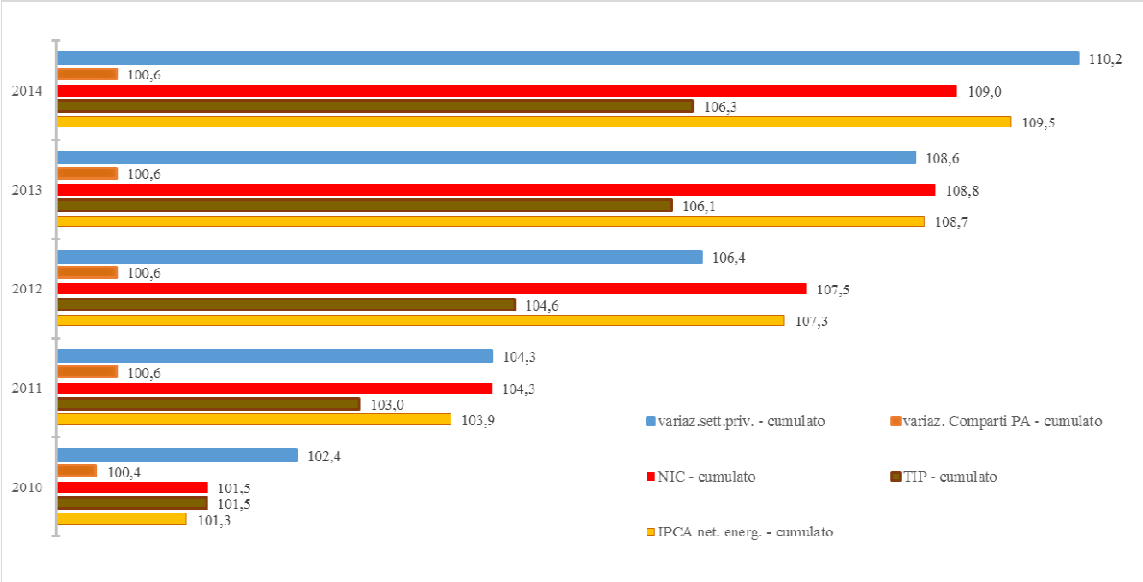
Inflazione e crescita contrattuale
Andamento annuale 2010-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

Figura 4

Inflazione e crescita contrattuale
Andamento cumulato



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

3. Il pubblico impiego in Italia e in Europa al tempo della crisi

3.1. L'andamento del costo del lavoro pubblico nei principali paesi dell'Unione europea

I dati relativi al costo del lavoro pubblico riportati nella *tavola 3* e nella *figura 5* evidenziano nei principali paesi dell'Unione europea una diversa dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente nel periodo 2010-2014: in crescita (Belgio, Germania e Francia) o comunque costante (Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito) nei paesi dell'Europa settentrionale e in significativa flessione in quelli dell'area mediterranea (Grecia, Portogallo, Spagna e Italia), maggiormente colpiti dalla crisi economica fronteggiata attraverso misure particolarmente severe di riduzione del costo del lavoro pubblico.

Il nostro Paese ha visto la spesa per i dipendenti pubblici diminuire di circa 8,7 miliardi (5,1 per cento), a fronte di un calo di circa 10 miliardi in Spagna (8,0 per cento), di oltre il 16 per cento in Portogallo e del 23 per cento, quasi un quarto, in Grecia.

Tavola 3

I redditi da lavoro dipendente in alcuni paesi europei negli anni 2010-2014

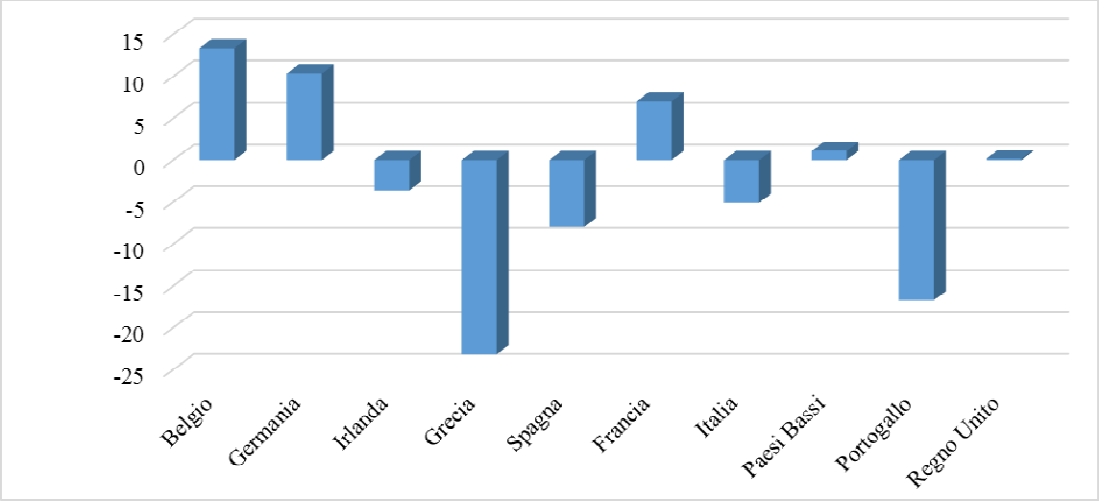
Paese	2010	2011	2012	2013	2014	Variazione % 2014/2010
Belgio	*44.909*	*46.771*	*48.599*	*50.054*	*50.919*	*13,4*
Germania	*203.528*	*208.645*	*212.889*	*218.647*	*224.620*	*10,4*
Irlanda	*19.293*	*19.175*	*18.907*	*18.653*	*18.597*	*-3,6*
Grecia	*28.020*	*25.962*	*24.160*	*21.821*	*21.525*	*-23,2*
Spagna	*124.884*	*122.601*	*113.925*	*114.711*	*114.938*	*-8,0*
Francia	*259.844*	*263.634*	*268.492*	*273.074*	*278.204*	*7,1*
Italia	*172.548*	*169.615*	*166.142*	*164.910*	*163.814*	*-5,1*
Paesi Bassi	*60.116*	*59.718*	*60.113*	*60.242*	*60.786*	*1,1*
Portogallo	*24.611*	*22.614*	*19.688*	*21.317*	*20.495*	*-16,7*
Regno Unito[(1)]	*172.352*	*171.185*	*171.580*	*167.206*	*172.645*	*0,2*

[(1)] In valuta corrente (sterline). La spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico, espressa in euro, è pari, dal 2010 al 2014, rispettivamente a: 200.914; 197.245; 211.600; 196.884; 214.168.

Fonte: Eurostat, *Government compensation of employees*.

Figura 5

Spesa per redditi da lavoro dipendente: variazione 2014/2010



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

Il consuntivo per il 2015 evidenzia, per l'Italia, una ulteriore riduzione dell'1,1 per cento, mentre le previsioni relative al predetto anno confermano il *trend* decrescente della Grecia - con una stimata ulteriore riduzione di oltre due punti percentuali - e del Portogallo (-2,2 per cento); sono viceversa previsti significativi aumenti in Germania e in Irlanda, più moderati (1 per cento) in Francia.

Tavola 4

Previsione dei redditi da lavoro dipendente in alcuni paesi europei per il 2015 (milioni di euro)

Paese	2015	Variazione % 2015/2014
Belgio	*50.203*	-1,4
Germania	*230.629*	2,7
Irlanda	*19.129*	2,9
Grecia	*21.008*	-2,4
Spagna	*114.751*	-0,2
Francia	*281.020*	1,0
Italia	***161.746***	**-1,1**
Paesi Bassi	*60.299*	-0,8
Portogallo	*20.049*	-2,2
Regno Unito	*170.452*	-1,3

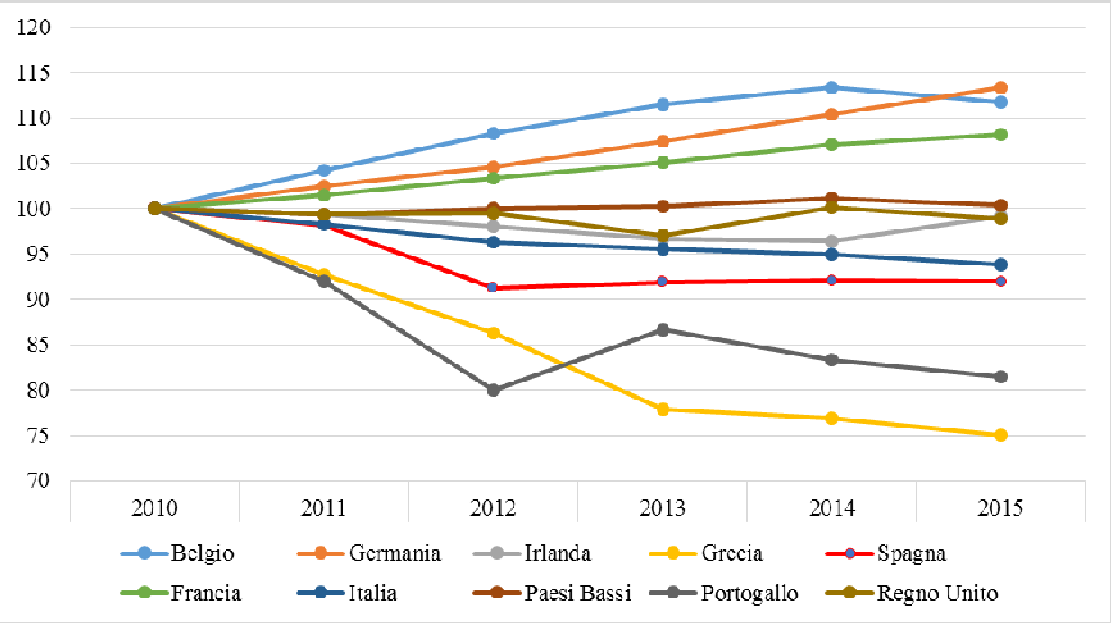
(1) In valuta corrente (sterline).

Fonte: per il 2015 per l'Italia – Istat "PIL e indebitamento AP", marzo 2016, per gli altri paesi European Commission, AMECO.

La *figura 6* evidenzia comunque come l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente abbia avuto in alcuni paesi un andamento non univoco con alternarsi di periodi espansivi ad altri di riduzione.

Figura 6

Andamento dei redditi da lavoro dipendente: anno 2010=100



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, su dati Eurostat e AMECO.

3.2. Il rapporto spesa per redditi da lavoro dipendente e PIL

La *tavola 5* e la *figura 7* confrontano nei diversi paesi europei nel periodo 2010-2014 l'andamento della spesa per redditi e del prodotto interno lordo e l'evoluzione del relativo rapporto.

In Italia, il predetto rapporto diminuisce nel 2011, anno in cui la spesa per redditi scende sensibilmente in esito alla prima applicazione del decreto-legge n. 78 del 2010, mentre il prodotto interno lordo evidenziava ancora una dinamica espansiva.

Il rapporto si mantiene costante negli anni successivi che registrano una diminuzione, sia pur di diversa entità, di entrambi i fattori.

Raffrontando il 2010 con il 2014 il rapporto mostra una complessiva diminuzione di mezzo punto percentuale in conseguenza di un incremento del PIL dello 0,5 per cento e di un decremento di oltre il 5 per cento della spesa per redditi.

Il DEF 2016, sulla base dei dati di consuntivo del 2015, registra un rapporto spesa per redditi/PIL sotto il 10 per cento con un dato che rappresenta il minimo storico dalla privatizzazione del pubblico impiego.

Con riferimento agli altri paesi dell'Unione europea, in Germania e Francia il predetto rapporto si mantiene pressoché costante (variazioni entro i due decimi di punto) con incrementi in termini nominali di entrambi gli aggregati, mentre nel Regno Unito, in Portogallo e in Irlanda il rapporto diminuisce in modo omogeneo,

con percentuali comprese tra l'1,6 e l'1,9, pur in presenza di dinamiche differenti: aumento di entrambi gli aggregati ma favorevole al PIL nel Regno Unito, diminuzione di entrambi, con un maggior decremento percentuale della spesa per redditi nel Portogallo, aumento del PIL e contemporanea riduzione della spesa per redditi in Irlanda.

Da sottolineare, per la sua criticità e l'entità delle variazioni di entrambi gli aggregati, la situazione della Grecia, paese in cui la riduzione del rapporto spesa per redditi/PIL, alla fine del 2014, è la conseguenza di un decremento del reddito nazionale di più di un quinto e della riduzione del costo del lavoro pubblico di quasi un quarto.

L'analisi comparata del rapporto spesa per redditi/PIL vede L'Italia collocata in linea con la media europea (il cui valore è pari a 10,3 nell'UE a 27 paesi). Risultano sensibilmente sopra la media (quasi due punti percentuali) il Belgio, la Grecia, la Francia e il Portogallo; decisamente inferiore il valore del rapporto per la Germania (7,7) e in misura meno significativa per i Paesi Bassi e il Regno Unito.

Tavola 5

Rapporto redditi da lavoro dipendente su PIL, anni 2010-2014

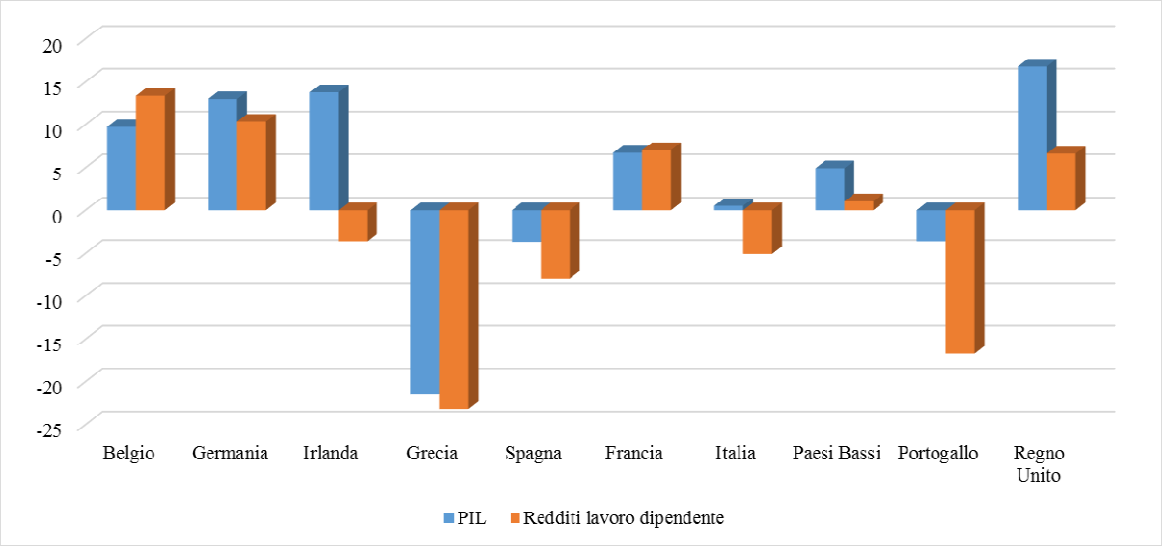
Paese	2010	2011	2012	2013	2014
European Union (28 countries)	*10,9*	*10,6*	*10,5*	*10,4*	*10,3*
Belgio	*12,3*	*12,3*	*12,5*	*12,7*	*12,7*
Germania	*7,9*	*7,7*	*7,7*	*7,8*	*7,7*
Irlanda	*11,6*	*11,0*	*10,8*	*10,4*	*9,8*
Grecia	*12,4*	*12,5*	*12,6*	*12,1*	*12,1*
Spagna	*11,6*	*11,5*	*10,9*	*11,1*	*11,0*
Francia	*13,0*	*12,8*	*12,9*	*12,9*	*13,0*
Italia	***10,7***	***10,3***	***10,3***	***10,3***	***10,2***
Paesi Bassi	*9,5*	*9,3*	*9,3*	*9,3*	*9,2*
Portogallo	*13,7*	*12,8*	*11,7*	*12,5*	*11,8*
Regno Unito	*11,1*	*10,6*	*10,3*	*9,6*	*9,5*

Media EU 27 paesi = 10, 3 per cento.

Fonte: Eurostat, Government compensation of employees.

Figura 7

Variazione 2014 su 2010 del PIL e dei redditi da lavoro dipendente della PA



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, su dati Eurostat.

3.3. Il rapporto spesa per redditi da lavoro dipendente e spesa primaria corrente

La *tavola 6* evidenzia l'andamento della spesa primaria corrente delle pubbliche amministrazioni nei principali paesi europei nel quadriennio 2010-2014.

L'aggregato risulta in diminuzione in Irlanda, Spagna e Portogallo, di ben 23 punti percentuali in Grecia e in aumento in un secondo gruppo (di cui fa parte anche l'Italia), anche se con tassi di variazione significativamente differenti (+3,5 per cento nei Paesi Bassi, +14,7 per cento in Belgio).

In Italia la spesa corrente nominale al netto degli interessi è aumentata di 27,3 miliardi (+4,1 per cento) in conseguenza soprattutto dell'aumento della spesa per prestazioni sociali.

La *figura 8* mette a raffronto l'andamento della spesa primaria corrente con quello della spesa per redditi da lavoro dipendente, indicata nella *tavola 3*.

Tavola 6

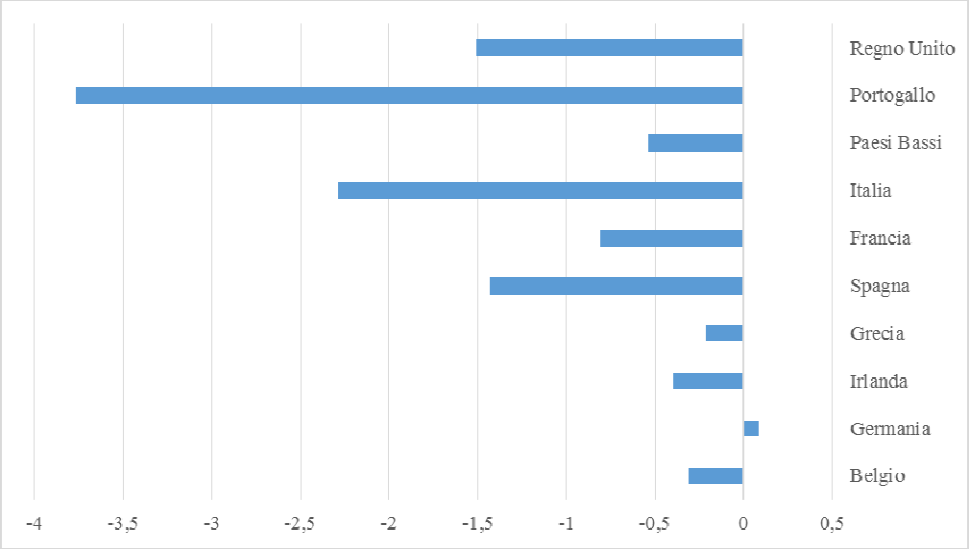
Spesa corrente al netto degli interessi in alcuni paesi europei – Anni 2010-2014

Paese	2010	2011	2012	2013	2014	Variazione 2014/2010
Belgio	165.745	173.648	180.938	186.680	190.132	114,7
Germania	1.037.133	1.045.135	1.063.590	1.102.720	1.139.702	109,9
Irlanda	61.549	60.823	60.846	59.945	60.091	97,6
Grecia	93.691	88.224	82.370	73.902	72.492	77,4
Spagna	410.824	410.443	396.797	397.892	396.783	96,6
Francia	974.257	993.155	1.022.581	1.049.342	1.075.730	110,4
Italia	**664.989**	**666.420**	**671.423**	**684.031**	**692.331**	**104,1**
Paesi Bassi	261.148	262.465	266.212	267.028	270.359	103,5
Portogallo	75.019	72.791	67.989	71.315	70.572	94,1
Regno Unito	645.350	645.193	661.534	672.571	685.192	106,2

Fonte: European Commission, AMECO.

Figura 8

Rapporto redditi da lavoro dipendente rispetto alla spesa primaria corrente
Variazione 2014/2010



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat e European Commission, AMECO.

Tra il 2010 e il 2014 il rapporto diminuisce in tutti i paesi considerati, ad eccezione della Germania (in cui è rimasto praticamente costante).

L'Italia presenta, peraltro, dopo il Portogallo, la variazione più significativa (-2,3 per cento).

3.4. La spesa per redditi da lavoro dipendente pro capite

Nel periodo preso in esame il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente e la popolazione residente evidenzia per l'Italia un andamento decrescente (*tavola 7*), così come è avvenuto per i paesi che hanno fronteggiato gli effetti della crisi economica con manovre restrittive sul pubblico impiego (Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda). Il rapporto è invece aumentato nei paesi dell'Europa settentrionale (Germania, Belgio e Paesi Bassi).

Nel nostro Paese nel 2010 ciascun cittadino, per il finanziamento dei dipendenti della PA, *spendeva* circa 2.900 euro, più di quello tedesco e di quello spagnolo - ma meno di quello francese e britannico[7].

[7] Per il Regno Unito gli importi presentati nella tavola sono espressi in valuta nazionale, ossia in sterline. Il tasso di cambio euro/sterlina è oscillato, nel periodo 2010-2014, tra 0,86 e 0,81.

Tavola 7

Spesa per redditi da lavoro dipendente rispetto alla popolazione residente
Anni 2010-2014

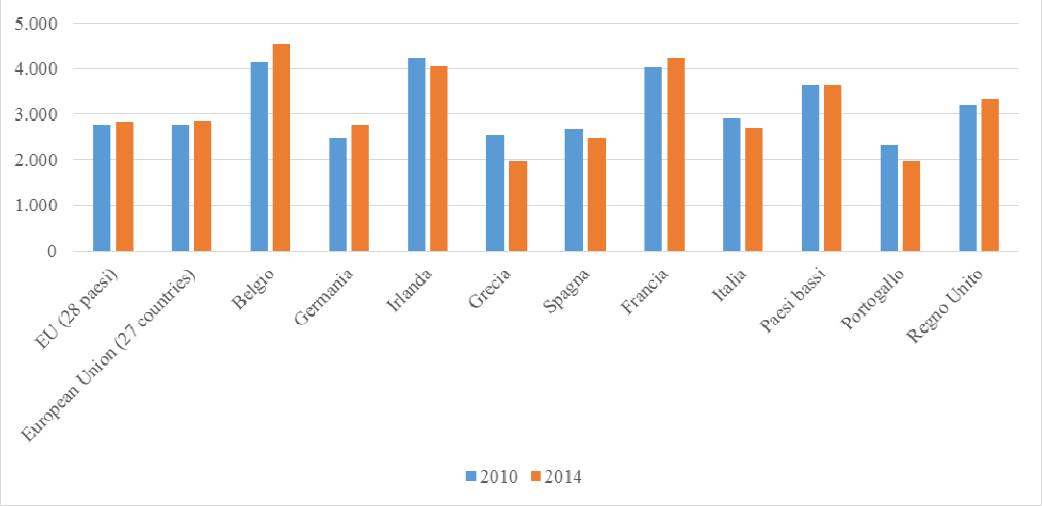
Paese	2010	2011	2012	2013	2014
Belgio	*4.126*	*4.260*	*4.397*	*4.507*	*4.564*
Germania	*2.489*	*2.551*	*2.599*	*2.663*	*2.726*
Irlanda	*4.231*	*4.189*	*4.119*	*4.053*	*4.030*
Grecia	*2.512*	*2.334*	*2.178*	*1.979*	*1.958*
Spagna	*2.682*	*2.623*	*2.436*	*2.462*	*2.474*
Francia	*3.999*	*4.037*	*4.092*	*4.144*	*4.203*
Italia	***2.884***	***2.824***	***2.753***	***2.719***	***2.695***
Paesi Bassi	*3.619*	*3.577*	*3.588*	*3.586*	*3.604*
Portogallo	*2.328*	*2.142*	*1.872*	*2.038*	*1.972*
Regno Unito	*2.746*	*2.705*	*2.693*	*2.608*	*2.676*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

Nel 2014 la spesa per redditi pro capite scende a 2.700 euro[8] (valore inferiore a quello della Germania) e si colloca al di sotto della media europea, pari a 2.849 euro.

Figura 9

Rapporto spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente
Anni 2010-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat e European Commission – AMECO.

[8] I redditi da lavoro dipendente sono diminuiti del 5,1 per cento, mentre nello stesso periodo la popolazione italiana è cresciuta dell'1,6 per cento. Se la popolazione fosse rimasta costante il costo pro-capite sarebbe stato di 2.738 euro.

3.5. Raffronto europeo sulla consistenza numerica dei dipendenti pubblici

Un raffronto europeo sull'andamento della consistenza numerica dei dipendenti pubblici e della spesa per redditi, negli anni della crisi, è stato effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato nella premessa alla pubblicazione del Conto annuale per il 2014.

La dinamica dell'occupazione nel settore pubblico e la spesa di personale, rapportati ad altre significative variabili demografiche e macroeconomiche nel periodo 2009-2014 (per quanto attiene ai dati di consuntivo) e fino al 2017 (sulla base delle previsioni governative) sono stati, in quella sede, analizzati e posti a raffronto per quanto attiene all'Italia, la Francia, la Germania, il Regno Unito e la Spagna.

Le valutazioni relative alla spesa per redditi risultano in linea con quelle esposte nel precedente paragrafo.

La Ragioneria generale prende in considerazione, peraltro, anche i dati sulla consistenza comparata dei dipendenti pubblici: il numero degli occupati nel settore pubblico in Italia (3.340.000 in termini di unità lavorative annue) rappresenta il 72 per cento dei dipendenti tedeschi, il 63 per cento di quelli inglesi, il 60 per cento dei francesi; tra i paesi esaminati solo la Spagna evidenzia un numero di dipendenti pubblici inferiore all'Italia.

Il rapporto tra il numero dei dipendenti pubblici e la popolazione residente si attesta in Italia su un valore analogo a quello della Germania (5,5 per cento), decisamente inferiore a quello della Spagna, della Gran Bretagna e della Francia.

L'occupazione nel settore pubblico rappresenta, in Italia, il 14 per cento di quella complessiva. Si tratta di un dato superiore a quello della Germania (11 per cento) ma di gran lunga inferiore a quello degli altri tre paesi considerati.

A conclusione dell'analisi emerge che in Italia il numero degli occupati nella pubblica amministrazione e la spesa per redditi si collocano su valori in linea con la media europea, generalmente più contenuti rispetto a quelli degli altri paesi presi in considerazione, sia per quanto attiene al loro valore assoluto, sia se i dati relativi al personale pubblico vengono raffrontati con il PIL, con la popolazione residente, col totale degli occupati e con la spesa corrente.

Quanto sopra evidenzia la severità, da un lato, e l'efficacia in termini finanziari, dall'altro, delle politiche riduttive della spesa per redditi attuate dall'Italia per fronteggiare la crisi economica internazionale.

Tra i paesi considerati, solo la Spagna ha posto in essere misure altrettanto incisive mentre Germania, Francia e Gran Bretagna, seppur con alcune distinzioni, non sono intervenute in modo altrettanto significativo nei confronti del pubblico impiego.

CAPITOLO TERZO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE DIPENDENTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL 2014

1. Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato - *1.1. Considerazioni generali e premessa metodologica* - *1.2. L'ampliamento del perimetro della rilevazione* - **2. La consistenza numerica del personale pubblico** - *2.1. Il quadro d'insieme* - *2.2. L'analisi disaggregata* - *2.3. Il personale con rapporto di lavoro flessibile* - **3. Il costo del lavoro pubblico e la spesa per retribuzioni lorde** - *3.1. Il quadro d'insieme* - **4. Le retribuzioni medie**

1. Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato

1.1. Considerazioni generali e premessa metodologica

Il quadro relativo agli effetti delle misure di contenimento della spesa di personale in termini di contabilità nazionale trova riscontro e si completa con una opportuna analisi di dettaglio dei dati contenuti nel Conto annuale per il 2014 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato - IGOP, resi disponibili a partire dal mese di dicembre dello scorso anno.

Si tratta di una rilevazione censuaria che ha ad oggetto la dinamica quantitativa dei pubblici dipendenti, la loro collocazione nelle aree funzionali e classi stipendiali, le caratteristiche anagrafiche, la distribuzione nelle diverse istituzioni e sul territorio, con informazioni analitiche sull'andamento delle diverse voci che concorrono a determinare il costo del lavoro pubblico.

L'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 (che ha recepito il testo dell'originario art. 65 del d.lgs. n. 29 del 1993) collega, del resto, fin dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, in modo diretto le rilevazioni dell'IGOP proprio alla Relazione sul costo del lavoro pubblico che la Corte dei conti trasmette con cadenza annuale al Parlamento.

La ricchezza e l'analiticità dei dati rilevati rendono il Conto annuale uno strumento conoscitivo indispensabile per l'elaborazione e la verifica delle politiche di personale e una base informativa privilegiata per le determinazioni del Governo e del Parlamento in materia di personale pubblico, per la quantificazione dei costi dei rinnovi contrattuali e per le rilevazioni dell'Istituto nazionale di statistica[1].

[1] Il citato documento è accompagnato da una premessa contenente una descrizione della metodologia utilizzata e delle definizioni adottate (una sorta di guida alla lettura) e da una sintesi che evidenzia i fenomeni più significativi in termini di dinamica occupazionale e di andamento della spesa per retribuzioni, disaggregata nei diversi comparti di contrattazione.

Il progressivo recupero di tempestività da parte dell'IGOP nella pubblicazione del Conto annuale consente alla Corte di riferire in modo omogeneo su dinamiche e andamenti riferiti ad un periodo ravvicinato di tempo e di mettere a raffronto le analisi dell'ISTAT con quelle della Ragioneria, più dettagliate e capillari, al fine di evidenziare le cause della dinamica occupazionale e dell'andamento della spesa.

L'auspicio è quello di consolidare un sistema integrato di rilevazioni quale base informativa per quantificare con maggior grado di esattezza *ex ante* gli effetti finanziari delle politiche di personale e verificare a consuntivo, entro il successivo esercizio finanziario, le cause alla base degli eventuali scostamenti riscontrati.

Restano peraltro le differenze metodologiche tra il Conto annuale e le rilevazioni di contabilità nazionale.

Sotto il profilo della consistenza numerica l'ISTAT prende in considerazione le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA) mentre la Ragioneria fotografa lo *stock* di dipendenti in servizio al 31 dicembre di ciascun esercizio.

La spesa per redditi da lavoro dipendente è rilevata dall'ISTAT secondo il criterio della competenza economica previsto dal SEC, mentre il Conto annuale prende in considerazione (con esclusione dei dati relativi al servizio sanitario nazionale) il criterio della cassa cioè le somme effettivamente erogate agli interessati nel corso dell'anno solare.

Prima di passare all'analisi di dettaglio dei dati, sotto il profilo metodologico, sono necessarie due ulteriori precisazioni.

Nella nota introduttiva il Conto annuale dà atto delle variazioni di personale dovute a nuovi ingressi nell'universo delle pubbliche amministrazioni ovvero alla progressiva costante riduzione del numero degli enti inadempienti all'obbligo di trasmettere i dati.

Nel prosieguo della presente Relazione, al fine di effettuare significativi raffronti tra serie storiche omogenee, le valutazioni sull'andamento della consistenza numerica del personale tengono conto delle principali variazioni intervenute.

Il Conto annuale aggrega i dati di spesa di personale in tre grandi categorie:

- la prima - denominata "Retribuzioni lorde al personale" - comprende le spese sostenute per il pagamento delle retribuzioni fisse e accessorie al personale in servizio (sia a tempo indeterminato che con rapporto di lavoro flessibile), gli accantonamenti per i rinnovi contrattuali, la spesa per la gestione delle mense o per l'erogazione dei buoni pasto;

- nel successivo aggregato "Redditi da lavoro dipendente" oltre alle "Retribuzioni lorde" sono considerati gli oneri sociali a carico del datore di lavoro (contributi a carico dell'amministrazione (inclusi quelli per i fondi di previdenza complementare) quote di accantonamento per la corresponsione del TFR, assegni familiari, equo indennizzo, coperture assicurative), i contributi al benessere del personale e il saldo delle partite di giro per i compensi al personale comandato;

- l'ultimo aggregato "Costo del lavoro dipendente" comprende anche l'IRAP, le spese per la formazione e le indennità di missione e trasferimento ed evidenzia

---

Nella parte introduttiva sono riportate anche alcune significative anticipazioni degli andamenti stimati per il successivo anno. Si tratta di una elaborazione effettuata, per quanto attiene alle amministrazioni centrali dello Stato, sulla base dei cedolini di stipendio pagati nei primi tre trimestri attraverso il sistema *Noipa* e di un campionamento dell'andamento dell'occupazione in un numero significativo di enti locali.

l'impatto finanziario complessivo della gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni in ciascun esercizio.

Tali aggregati hanno denominazioni simili a quelle utilizzate in contabilità nazionale (spesa per redditi da lavoro dipendente e retribuzioni lorde) e nella classificazione della spesa all'interno dei bilanci delle diverse amministrazioni interessate, ma si riferiscono, per le ragioni sopradescritte, a categorie costruite con un diversa metodologia e non coincidenti come platea di personale censito.

Nel corso della presente Relazione viene di volta in volta precisato a quale tipologia di rilevazione i dati utilizzati si riferiscono.

1.2. L'ampliamento del perimetro della rilevazione

Nella Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico la Corte sottolineava l'opportunità che le rilevazioni del Conto annuale, limitate ai sensi dell'articolo 60 citato, nella formulazione all'epoca vigente, ai soggetti indicati nel d.lgs. n. 165 del 2001, fossero estese anche agli enti comunque inseriti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche-settore S13 predisposto dall'ISTAT, destinatari degli interventi di riduzione della spesa pubblica e soggetti in virtù di specifiche disposizioni normative al rispetto delle regole e dei vincoli posti a tutela degli equilibri di bilancio.

L'articolo 2, comma 10, del decreto-legge n. 101 del 2013, recependo le osservazioni della Corte, ha esteso l'obbligo di comunicare i dati riguardanti il numero ed il costo personale a tutte le amministrazioni censite dall'ISTAT con esclusione dei soli organi costituzionali dello Stato.

Il 2014 rappresenta il primo anno in cui i dati di personale relativi ai predetti enti sono confluiti in modo organico nel Conto annuale.

Dei 272 enti interessati quelli adempienti all'obbligo di trasmettere i dati sono stati 195.

Tra questi - come si evince dalla *tavola 1* - le categorie più numerose sono costituite dagli enti lirici e teatrali (33 enti adempienti), dalle autorità portuali (22), dagli enti di previdenza privati (20), dai consorzi universitari e dalle università private (16), dagli enti di promozione di attività artistiche e culturali (20), dalle istituzioni preposte alla valorizzazione dell'ambiente e del turismo (18)[2].

In totale i nuovi enti censiti evidenziano una consistenza di personale pari a 34.289 unità. Equitalia (7.959 dipendenti), Anas (6.003), Sogei (2.143) e Coni (1.273) rappresentano il 50 per cento del nuovo raggruppamento.

Numerosi enti presentano un'organizzazione con un numero di dipendenti a tempo indeterminato estremamente contenuto, con un assetto che privilegia assunzioni con rapporto di lavoro flessibile ovvero il ricorso a consulenti esterni per fronteggiare di volta in volta le diverse commesse provenienti da pubbliche amministrazioni o da soggetti privati.

Il costo del lavoro dei predetti enti ammonta a 2,45 miliardi.

[2] Tra gli enti inadempienti si segnalano numerose federazioni sportive tra le quali solo 3 hanno trasmesso i dati chiesti dalla Ragioneria generale dello Stato. La mancata trasmissione dei dati va correlata ai numerosi ricorsi presentati da enti appartenenti alla predetta categoria avverso l'inclusione nell'elenco ISTAT. Si tratta di una vicenda che ha trovato soluzione nella legge di stabilità per il 2016 che pur confermando la permanenza dei predetti enti nella lista S13 a fini statistici li ha peraltro esclusi dall'obbligo del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Tavola 1

Enti della lista S13 ISTAT rilevati dal 2014 per tipologia

Denominazione	Frequenza	Dipendenti a tempo indeterminato al 31.12.2014	% su totale	Costo del lavoro[(1)] IN MILIONI	% su totale
Enti lirici e teatrali	33	4.281	12%	316,8	13%
Autorità portuali	22	1.153	3%	119,3	5%
Enti di previdenza	20	2.928	9%	212,8	9%
Cultura e arte	20	502	1%	34,1	1%
Valorizzazione siti anche con riferimento alla cultura, all'ambiente e promozione turismo, aree protette	18	176	1%	11,6	0%
Consorzi universitari e università private	16	687	2%	62,2	3%
Unioncamere	16	248	1%	16,0	1%
Attività di ricerca, inclusa innovazione attività produttive, agricole e sviluppo economico o in campo ambientale e assistenza alle imprese	14	1.989	6%	189,4	8%
Servizi informatica, assistenza azioni politiche, assistenza materia finanza anche finalizzata al risparmio, appalti, acquisti	10	4.702	14%	370,8	15%
Altri	9	866	3%	91,9	4%
Gestione e realizzazione infrastrutture (viarie, patrimonio immobili)	6	6.603	19%	400,8	16%
Riscossione tributi	3	8.691	25%	576,6	23%
CONI e federazioni sportive	3	1.331	4%	41,3	2%
Servizi idrici	3	24	0%	3,2	0%
ANCI e UPI	2	108	0%	7,1	0%
TOTALE	**195**	**34.289**	**100%**	**2.453,9**	**100%**

(1) Riferito al personale a tempo indeterminato, con rapporto di lavoro flessibile, consulenti, co.co.co., lavoro interinale.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

La particolarità della struttura retributiva - basata su rapporti contrattuali di tipo privato con applicazione di diversi contratti collettivi - impedisce ogni significativo raffronto sia interno alla categoria sia con riferimento al restante personale pubblico destinatario delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001.

2. La consistenza numerica del personale pubblico

2.1. Il quadro d'insieme

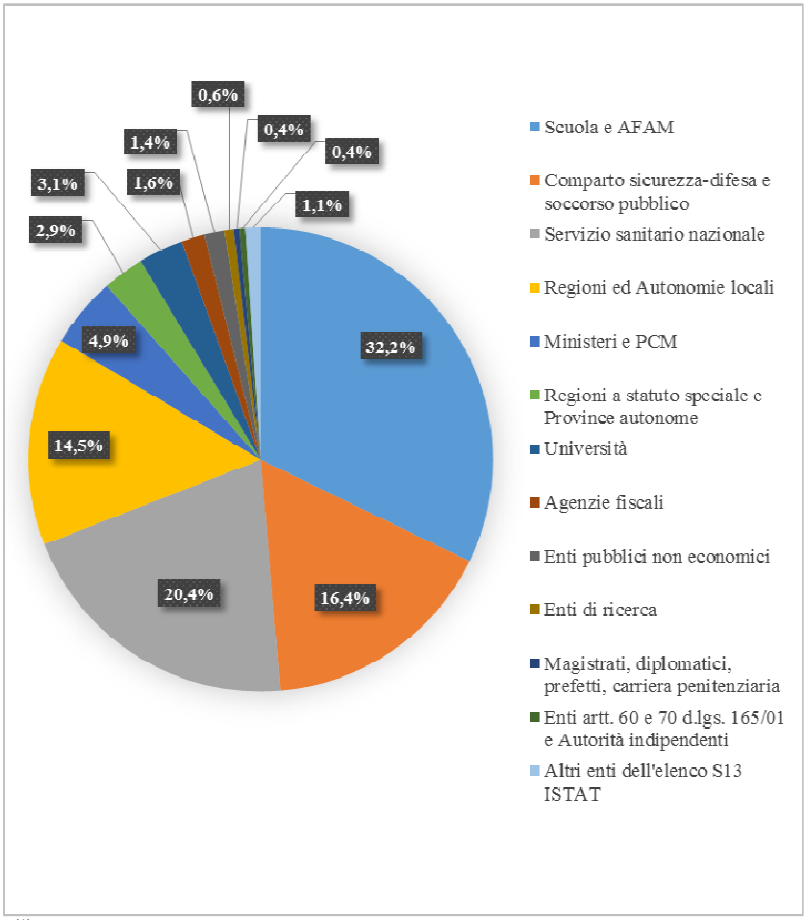
Prima di analizzare l'andamento della consistenza numerica del personale è opportuno rammentare quale sia la composizione percentuale del lavoro pubblico nei diversi comparti.

La *figura 1* illustra al 31 dicembre 2014 la numerosità dei principali comparti in cui è raggruppato il personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni al termine del 2014, escluso quello con rapporto di lavoro flessibile[3].

Si tratta di circa 3.253.000 unità – incluso il personale dei nuovi enti rilevati ricompresi nell'aggregato S13 ISTAT - concentrate per oltre due terzi in tre comparti: Scuola (31,9%), Sanità (20,4%) e Regioni ed Enti locali - contratto nazionale (14,5%). Considerando anche gli addetti del Comparto sicurezza-difesa e soccorso pubblico (16,4%) si supera agevolmente l'80% della platea degli interessati. Altri comparti con un peso ancora significativo sono quelli dei Ministeri (4,9%) e dell'Università (3,1%).

Figura 1

Composizione del personale delle amministrazioni pubbliche in servizio al 31.12.2014[(1)]



(1) Escluso il personale con rapporto di lavoro flessibile.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

[3] Si tratta del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, dei lavoratori interinali, dei lavoratori socialmente utili (LSU), quello assunto con contratto di formazione-lavoro e i titolari di supplenze brevi e saltuarie nella scuola. Sul punto si rinvia al paragrafo 2.3.

Il nuovo gruppo di enti censiti per la prima volta nel 2014 sotto la denominazione di "Enti lista S13" rappresenta circa l'1 per cento del totale.

La predetta distribuzione rende evidente la necessità che efficaci politiche di riduzione della spesa debbano essere primariamente riferite ai comparti più numerosi garantendo, peraltro, al contempo una distribuzione equa dei sacrifici richiesti alle diverse categorie di dipendenti.

La *tavola 2* dà atto delle variazioni della consistenza dei dipendenti nei diversi comparti rispetto al 2013 ed al 2008, primo anno di avvio di politiche realmente limitative del *turnover*.

Con riferimento al 2013 il numero dei dipendenti si presenta stabile con una lieve flessione (-0,4 per cento) risultante da una più marcata diminuzione degli appartenenti al settore non statale (-1,5 per cento) e da un lieve aumento (0,4 per cento) di quelli del settore statale.

A differenza, dunque, di quanto avvenuto nel primo periodo di applicazione delle misure di riduzione della spesa[4], il calo di personale non è stato trainato dalla dinamica dei dipendenti del comparto scuola (il più importante come detto in termini quantitativi) che mostra, anzi un incremento di circa un punto percentuale.

Con riferimento al settore statale rispetto al 2013 diminuiscono di 2,2 punti i dipendenti del Comparto ministeri e, in misura più rilevante, quelli della Presidenza del Consiglio dei ministri (-2,8 per cento) e quelli dei Corpi di polizia (-0,9 per cento) mentre aumentano, oltre quelli della scuola, i dipendenti delle Forze armate (+1,1), dei Vigili del fuoco (+2,8), i magistrati (+1,6) ed i diplomatici (+2,5).

In diminuzione, seppure in misura non omogenea, tutti i comparti di personale non statale, tendenza più marcata per gli enti pubblici non economici (-2,6 per cento) e per il comparto Regioni e Autonomie locali (-2,4 per cento).

Va peraltro rammentato che il confronto su base annua della consistenza numerica del personale può essere in parte influenzato dalla tempistica delle assunzioni consentite e dalla lunghezza delle relative procedure.

Più significativo, pertanto, si rivela un raffronto di lungo periodo.

Le misure restrittive della spesa di personale avviate a partire dal 2008 e in particolare le limitazioni alle facoltà assunzionali hanno complessivamente determinato una flessione di 7 punti percentuali del personale (circa 243.000 unità in meno[5]).

Tale riduzione è stata omogenea sia per il settore statale che per il restante personale (rispettivamente -7,2 e -6,8 per cento).

[4] Confronta la Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico approvata con delibera n. 9/SSRRCO trasmessa al parlamento il 24 giugno 2013, pag. 63.

[5] La differenza non include i dipendenti delle principali istituzioni censite dall'IGOP successivamente al 2008. In primo luogo gli enti della lista S13 ISTAT (34mila unità); la Regione siciliana, le ex IPAB della Provincia di Trento e l'Ente foreste Sardegna (complessivamente, circa 25mila unità in più rispetto al 2008).

Tavola 2

Personale in servizio nel periodo 31.12.2008-31.12.2014[N.B.][1]

COMPARTO	2008	2013	2014	Variazione % 2014 su 2013	Variazione % 2014 su 2008	Contributo 2014 su 2008	Contributo 2014 su 2013
Scuola	1.129.863	1.027.863	1.038.606	1,0	-8,1	-2,7	0,3
Corpi di polizia	330.816	316.717	313.987	-0,9	-5,1	-0,5	-0,1
Forze armate	191.940	185.325	187.388	1,1	-2,4	-0,1	0,1
Vigili del fuoco	31.982	32.231	33.139	2,8	3,6	0,0	0,0
Ministeri	183.414	161.401	157.808	-2,2	-14,0	-0,7	-0,1
Agenzie fiscali	55.238	52.529	52.570	0,1	-4,8	-0,1	0,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.425	2.272	2.209	-2,8	-8,9	-0,0	-0,0
AFAM [2]	9.008	9.153	9.365	2,3	4,0	0,0	0,0
Magistratura	10.410	10.425	10.588	1,6	1,7	0,0	0,0
Carriera prefettizia	1.478	1.277	1.232	-3,5	-16,6	-0,0	-0,0
Carriera diplomatica	935	910	933	2,5	-0,2	-0,0	0,0
Carriera penitenziaria	473	356	349	-2,0	-26,2	-0,0	-0,0
TOTALE SETTORE STATALE	**1.947.982**	**1.800.459**	**1.808.174**	**0,4**	**-7,2**	**-4,1**	**0,2**
Servizio sanitario nazionale	689.856	670.240	663.793	-1,0	-3,8	-0,8	-0,2
Regioni ed Autonomie locali	522.319	484.063	472.523	-2,4	-9,5	-1,5	-0,4
Regioni a statuto speciale e Province autonome[N.B.]	72.597	93.605	93.427	-0,2	0,5 [N.B.]	0,0	-0,0
Università	119.869	103.695	101.383	-2,2	-15,4	-0,5	-0,1
Enti pubblici non economici	56.235	46.961	45.739	-2,6	-18,7	-0,3	-0,0
Enti di ricerca[N.B.]	17.421	20.909	20.810	-0,5	4,5 [N.B.]	0,0	-0,0
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001[N.B.]	4.902	9.780	9.588	-2,0	7,8 [N.B.]	0,0	-0,0
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001[N.B.]	4.200	1.295	1.256	-3,0	-12,3 [N.B.]	-0,0	-0,0
Autorità indipendenti[N.B.]	1.428	2.043	2.085	2,1	46,0 [N.B.]	0,1	0,0
TOTALE SETTORE NON STATALE[N.B.]	**1.488.827**	**1.432.591**	**1.410.604**	**-1,5**	**-6,8** [N.B.]	**-3,0**	**-0,7**
TOTALE[N.B.]	**3.436.809**	**3.233.050**	**3.218.778**	**-0,4**	**-7,0** [N.B.]	**-7,0**	**-0,4**
Altri enti dell'elenco S13 ISTAT[3]			34.289				

N.B.: le percentuali sono state calcolate tenendo conto di alcune significative variazioni intervenute nell'insieme delle istituzioni appartenenti ai comparti. In particolare:
la rilevazione, a partire dal 2011, dei dati della Regione siciliana e delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento (aggregato Regioni a statuto speciale e Province autonome), dell'Ente foreste Sardegna (aggregato Enti dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001); il passaggio, nel 2009, dell'ENEA dall'aggregato Enti dell'art. 70 del d.lgs. n. 165/2001 al Comparto Ricerca.
L'aggregato Autorità indipendenti non è omogeneo nel tempo con riguardo alle istituzioni che lo compongono, in particolare rispetto al 2008. Pertanto la variazione percentuale rispetto al 2008 non è significativa.

[1] Personale a tempo indeterminato, dirigenti a tempo indeterminato e determinato, personale a tempo determinato della scuola con contratto annuale o fino al termine dell'attività didattica, categoria "altro personale" dei Corpi di polizia e delle Forze armate (volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi); per il Comparto Regioni e Autonomie locali e per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome sono inclusi i dirigenti e le alte specializzazioni fuori dotazione organica ex art. 110, comma 2, del d.lgs. n. 167/2000 (TUEL), le alte specializzazioni in dotazione organica ex art. 110, comma 1, del TUEL ed i collaboratori a tempo determinato ex art. 90 del TUEL.
[2] Istituzioni di alta formazione artistica e musicale.
[3] Dal 2014 sono rilevati gli altri enti appartenenti all'elenco S13 ISTAT.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.2. L'analisi disaggregata

La *tavola 3*, riportata al termine del paragrafo (con intestazione di colore verde) evidenzia in dettaglio, per le diverse tipologie di personale, le variazioni della consistenza numerica raffrontando i dati del 2014 con la situazione rilevata al 31 dicembre 2008.

Rinviando ad una lettura della predetta *tavola* per informazioni più analitiche si riepilogano gli andamenti più significativi, secondo l'ordine di importanza numerica dei vari comparti.

Relativamente al settore statale la scuola evidenzia una diminuzione complessiva di personale di oltre l'8 per cento.

Colpisce il dato relativo al calo dei dirigenti scolastici (-31 per cento) per effetto dell'accorpamento dei plessi scolastici e del processo di riaggregazione avviato con il decreto-legge n. 122 del 2008 e della conseguente riduzione dei posti di funzione.

Dai dati riportati nell'apposita tabella del Conto annuale si evince che nel periodo 2008-2014 a fronte delle cessazioni intervenute non vi sono stati nuovi ingressi nella categoria.

Gli insegnanti di ruolo diminuiscono di oltre il 9 per cento mentre aumenta del 48 per cento il numero dei docenti di sostegno[6].

Il personale non di ruolo subisce una significativa riduzione (-32 per cento).

Gli insegnanti con contratto annuale e quelli con rapporto di lavoro limitato alla durata dell'anno scolastico[7] diminuiscono rispettivamente del 18 e del 13 per cento.

Ancor più evidente la flessione per il personale amministrativo con contratto annuale, categoria di fatto quasi azzerata (da oltre 59.000 unità nel 2008 a circa 3.600 nel 2014).

A fronte di quanto sopra, si registra un aumento del 12 per cento del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) di ruolo, dovuto a nuove assunzioni conseguenti all'intervenuta rideterminazione dell'organico.

Con riferimento al Comparto sicurezza-difesa il personale dei Corpi di polizia evidenzia rispetto 2008 una diminuzione con valori del 5,7 per cento per il personale dei Carabinieri, -4,9 per la Polizia di Stato, -4,2 per cento per la Guardia di finanza. Registrano un calo del 9,7 per cento i dipendenti del Corpo forestale dello Stato. La diminuzione interessa specialmente il personale non dirigente, mentre quello dirigente o con diritto al relativo trattamento economico cresce anche per effetto del progressivo aumento dell'età anagrafica e dell'anzianità di servizio.

---

[6] La Corte costituzionale con sentenza n. 80 del 2010 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno; e dell'art. 2, comma 414, della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui esclude la possibilità di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente.

[7] I contratti di supplenza annuale dal 1° settembre al 31 agosto sono utilizzati per la copertura delle cattedre e dei posti vacanti riferiti al cosiddetto organico di diritto. I contratti fino al termine delle attività didattiche sono invece utilizzati per la copertura delle cattedre e dei posti non vacanti cioè formalmente coperti da insegnanti temporaneamente in servizio presso altre amministrazioni, nonché per la copertura dei posti rilevati al momento della determinazione dell'organico di fatto.

Anche le Forze armate evidenziano una dinamica occupazionale in diminuzione più marcata nella Marina militare (-4 per cento) e nell'Aeronautica (-3,4 per cento) e meno significativa nell'Esercito (-1,7 per cento)[8].

Nell'Esercito, peraltro, la diminuzione è determinata da un forte calo del personale non in servizio permanente effettivo che rappresenta un'elevata percentuale del totale.

Aumentano rispetto al 2008 i Vigili del fuoco (3,6 per cento) categoria che peraltro evidenzia una forte contrazione del personale a tempo determinato (quasi il 43 per cento in meno) a fronte delle stabilizzazioni avvenute nel periodo considerato.

Con riferimento al comparto Ministeri colpisce il dato relativo alla diminuzione dei dirigenti pari al 16 per cento con un calo del 28 per cento di quelli di prima fascia.

Il numero dei dirigenti in servizio, diminuito per effetto delle norme limitative del *turnover* in quasi tutti i Ministeri, tenuto conto della contestuale riduzione degli assetti organizzativi descritto al capitolo primo, tende ad avvicinarsi con quello delle diverse posizioni previste nella pianta organica.

Per le Agenzie fiscali, in calo cumulato del 5 per cento nel periodo 2008-2014, colpisce il dato relativo ai dipendenti appartenenti alla terza area ai quali è stato conferito un incarico dirigenziale, in aumento del 26 per cento a fronte di una diminuzione della dirigenza del 44 per cento.

I funzionari incaricati erano nel 2014 quasi il doppio dei dirigenti assunti per concorso[9].

Relativamente al personale di magistratura l'aumento rilevato dal conto annuale nel periodo 2008-2014 riguarda esclusivamente la magistratura ordinaria. I magistrati amministrativi nel medesimo periodo diminuiscono, infatti, del 4 per cento e quelli contabili del 13 per cento.

Con riferimento al Servizio sanitario nazionale gli addetti nel 2014 sono circa 664.000, con una diminuzione di quasi 4 punti percentuali rispetto al 2008 particolarmente rilevante per le posizioni dirigenziali di vertice. Sempre rispetto al 2008, risultano in servizio circa 5.300 medici in meno mentre diminuiscono di oltre 1.500 unità i dirigenti delle professionalità sanitarie. Relativamente al personale non dirigente, il calo interessa soprattutto i profili del ruolo infermieristico (6.600 unità in meno). Rilevante, altresì, la diminuzione del personale con rapporto di lavoro flessibile (circa il 20 per cento di unità in meno).

Il personale del comparto Regioni ed Autonomie locali (il quarto comparto per numerosità degli addetti, con 472.500 unità in servizio al termine del 2014) perde dal 2008 circa 50.000 unità (-10 per cento), con un significativa riduzione del 2,4 per cento nel 2014. Particolarmente rilevante la diminuzione delle diverse categorie dei dirigenti[10].

---

[8] Il dato complessivo è fortemente condizionato dall'incremento registrato nel 2014 (oltre il 2 per cento).

[9] La Corte costituzionale con sentenza n. 37 del 2015 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dell'art. 8, comma 24, del decreto-legge. n. 16 del 2012, in quanto la sua applicazione ha contribuito all'indefinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione ass9eritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica.

[10] Per un'analisi dettagliata della composizione e della distribuzione del predetto personale tra i diversi enti si rinvia alla specifica Relazione predisposta dalla Sezione delle autonomie e approvata

Tavola 3

Consistenza numerica e variazione del personale pubblico per comparto e categoria

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Scuola					
Dirigenti scolastici	10.656	7.358	7.400	0,6	-30,6
Docenti e ATA a tempo indeterminato	**897.397**	**872.909**	**879.601**	**0,8**	**-2,0**
Insegnanti	*665.011*	*604.518*	*603.888*	*-0,1*	*-9,2*
Insegnanti di sostegno	*50.843*	*66.304*	*75.314*	*13,6*	*48,1*
Docenti di religione	*14.170*	*12.867*	*12.624*	*-1,9*	*-10,9*
Personale ATA [(1)]	*167.373*	*189.220*	*187.775*	*-0,8*	*12,2*
TOTALE TEMPO INDETERMINATO	**908.053**	**880.267**	**887.001**	**0,8**	**-2,3**
Insegnanti contratto annuale	30.330	24.801	24.760	-0,2	-18,4
Insegnanti contratto fino al termine dell'attività didattica	73.826	60.507	64.007	5,8	-13,3
Insegnanti di sostegno contratto fino al termine dell'attività didattica	37.283	45.222	40.239	-11,0	7,9
Insegnanti di sostegno contratto annuale	2.219	1.061	4.204	296,2	89,5
Personale ATA contratto annuale	59.192	2.722	3.589	31,9	-93,9
Personale ATA contratto fino al termine dell'attività didattica	18.960	13.283	14.806	11,5	-21,9
TOTALE PERSONALE NON DI RUOLO	**221.810**	**147.596**	**151.605**	**2,7**	**-31,7**
TOTALE	**1.129.863**	**1.027.863**	**1.038.606**	**1,0**	**-8,1**
Supplenze brevi e saltuarie	484	368	380	3,3	-21,4
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**484**	**368**	**380**	**3,3**	**-21,4**

[(1)] Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

COMPARTO SICUREZZA-DIFESA

Carabinieri					
Dirigenti	430	483	455	-5,8	5,8
Personale trattamento economico superiore	1.255	1.122	1.411	25,8	12,4
Personale non dirigente	107.859	103.950	101.116	-2,7	-6,3
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	1.278	9	1.474	16.277,8	15,3
TOTALE	**110.822**	**105.564**	**104.456**	**-1,0**	**-5,7**
Polizia di Stato					
Dirigenti	952	946	979	3,5	2,8
Personale trattamento economico superiore	1.539	1.530	1.455	-4,9	-5,5
Personale non dirigente	101.776	98.128	97.517	-0,6	-4,2
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	1.790	963	903	-6,2	-49,6
TOTALE	**106.057**	**101.567**	**100.854**	**-0,7**	**-4,9**

(segue)

con delibera n. 16 dell'11 maggio 2015.

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Guardia di finanza					
Dirigenti	355	447	463	3,6	30,4
Personale trattamento economico superiore	935	1.181	1.177	-0,3	25,9
Personale non dirigente	61.884	58.577	58.158	-0,7	-6,0
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	149	920	897	-2,5	502,0
TOTALE	**63.323**	**61.125**	**60.695**	**-0,7**	**-4,2**
Polizia penitenziaria					
Dirigenti	21	25	25	0,0	19,0
Personale trattamento economico superiore	2	-	-	***	-100,0
Personale non dirigente	40.459	39.116	38.540	-1,5	-4,7
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	235	225	486	116,0	106,8
TOTALE	**40.717**	**39.366**	**39.051**	**-0,8**	**-4,1**
Corpo forestale dello Stato					
Dirigenti	31	91	114	25,3	267,7
Personale trattamento economico superiore	344	174	142	-18,4	-58,7
Personale non dirigente	7.761	7.420	7.291	-1,7	-6,1
Personale contrattista	1.464	1.341	1.317	-1,8	-10,0
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	236	14	16	14,3	-93,2
TOTALE	**9.836**	**9.040**	**8.880**	**-1,8**	**-9,7**
Cappellani militari (Corpi di polizia)					
Dirigenti	-	3	3	0,0	***
Personale trattamento economico superiore	42	29	26	-10,3	-38,1
Personale non dirigente	19	23	22	-4,3	15,8
TOTALE	**61**	**55**	**51**	**-7,3**	**-16,4**
Esercito					
Dirigenti	1.487	1.554	1.675	7,8	12,6
Personale trattamento economico superiore	7.236	6.734	6.870	2,0	-5,1
Personale non dirigente	60.391	65.757	64.603	-1,8	7,0
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	36.053	27.216	30.270	11,2	-16,0
TOTALE	**105.167**	**101.261**	**103.418**	**2,1**	**-1,7**

(segue)

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Aeronautica militare					
Dirigenti	741	696	629	-9,6	-15,1
Personale trattamento economico superiore	3.041	2.696	2.873	6,6	-5,5
Personale non dirigente	37.982	34.980	34.896	-0,2	-8,1
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	1.505	3.590	3.413	-4,9	126,8
TOTALE	**43.269**	**41.962**	**41.811**	**-0,4**	**-3,4**
Marina militare					
Dirigenti	630	614	613	-0,2	-2,7
Personale trattamento economico superiore	2.239	2.418	2.510	3,8	12,1
Personale non dirigente	24.861	25.150	24.565	-2,3	-1,2
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	4.902	3.397	3.651	7,5	-25,5
TOTALE	**32.632**	**31.579**	**31.339**	**-0,8**	**-4,0**
Capitanerie di porto					
Dirigenti	135	155	152	-1,9	12,6
Personale trattamento economico superiore	395	474	512	8,0	29,6
Personale non dirigente	7.130	7.944	7.866	-1,0	10,3
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	3.087	1.839	2.194	19,3	-28,9
TOTALE	**10.747**	**10.412**	**10.724**	**3,0**	**-0,2**
Cappellani militari (Forze armate)					
Dirigenti	5	8	3	-62,5	-40,0
Personale trattamento economico superiore	48	53	33	-37,7	-31,3
Personale non dirigente	72	50	60	20,0	-16,7
TOTALE	**125**	**111**	**96**	**-13,5**	**-23,2**
Vigili del fuoco					
Dirigenti	172	185	177	-4,3	2,9
Personale direttivo	587	528	524	-0,8	-10,7
Personale non dirigente	31.223	31.518	32.438	2,9	3,9
TOTALE	**31.982**	**32.231**	**33.139**	**2,8**	**3,6**
Personale a tempo determinato	3.605	2.807	2.059	-26,6	-42,9
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**3.605**	**2.807**	**2.059**	**-26,6**	**-42,9**

(segue)

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Ministeri					
Dirigenti	**3.597**	**3.065**	**3.016**	**-1,6**	**-16,2**
I fascia	*339*	*260*	*244*	*-6,2*	*-28,0*
II fascia	*2.912*	*2.390*	*2.362*	*-1,2*	*-18,9*
Professionalità sanitarie Ministero della salute	*346*	*415*	*410*	*-1,2*	*18,5*
Personale non dirigente	**177.549**	**155.840**	**152.303**	**-2,3**	**-14,2**
Personale contrattista	2.268	2.496	2.489	-0,3	9,7
TOTALE	**183.414**	**161.401**	**157.808**	**-2,2**	**-14,0**
Personale a tempo determinato	1.890	1.926	1.419	-26,3	-24,9
Personale contratto interinale	65	42	38	-10,1	-41,7
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**1.955**	**1.968**	**1.457**	**-26,0**	**-25,5**
Agenzie fiscali					
Dirigenti	**1.833**	**1.635**	**1.573**	**-3,8**	**-14,2**
Direttori generali	*4*	*2*	*2*	*0,0*	*-50,0*
I fascia	*68*	*66*	*62*	*-6,1*	*-8,8*
II fascia	*971*	*529*	*517*	*-2,3*	*-46,8*
Terza Area con incarico dirigenziale provvisorio	*790*	*1.038*	*992*	*-4,4*	*25,6*
Personale non dirigente	**53.405**	**50.894**	**50.997**	**0,2**	**-4,5**
TOTALE	**55.238**	**52.529**	**52.570**	**0,1**	**-4,8**
Personale a tempo determinato	10	-	-	-	-100,0
Personale contratto formazione lavoro	1.388	-	-	-	-100,0
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**1.398**	**-**	**-**	**-**	**-100,0**
Presidenza del Consiglio dei ministri[(1)]					
Dirigenti	**320**	**291**	**282**	**-3,1**	**-11,9**
I fascia	*110*	*109*	*107*	*-1,8*	*-2,7*
II fascia	*210*	*182*	*175*	*-3,8*	*-16,7*
Personale non dirigente	**2.105**	**1.981**	**1.927**	**-2,7**	**-8,5**
TOTALE	**2.425**	**2.272**	**2.209**	**-2,8**	**-8,9**
Personale a tempo determinato	13	56	38	-31,7	195,4
Personale contratto interinale	2	4	4	9,2	138,0
Personale contratto formazione lavoro	1	-	-	-	-100,0
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**15**	**60**	**43**	**-28,9**	**178,9**

(1) E' escluso il personale esterno (posizione di comando, distacco, fuori ruolo) in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri pari nel 2014 a 1.252 unità.

(segue)

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale					
Dirigenti	27	5	5	0,0	-81,5
Professori	6.223	5.695	5.857	2,8	-5,9
Personale elevate professionalità (EP)	153	97	93	-4,1	-39,2
Personale delle aree	1.424	1.580	1.573	-0,4	10,5
TOTALE TEMPO INDETERMINATO	**7.827**	**7.377**	**7.528**	**2,0**	**-3,8**
Professori a tempo determinato	900	1.473	1.514	2,8	68,2
Personale EP a tempo determinato	20	41	43	4,9	115,0
Personale delle aree a tempo determinato	261	262	280	6,9	7,3
TOTALE PERSONALE NON DI RUOLO	**1.181**	**1.776**	**1.837**	**3,4**	**55,5**
TOTALE	**9.008**	**9.153**	**9.365**	**2,3**	**4,0**
Supplenze brevi e saltuarie	247	285	461	61,8	86,7
Personale contratto interinale	3	1	6	440,5	103,4
LSU	-	2	3	50,0	***
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**250**	**288**	**470**	**63,2**	**88,1**
Personale di magistratura					
Magistratura ordinaria e militare	9.090	9.192	9.389	2,1	3,3
Avvocatura generale dello Stato	369	341	330	-3,2	-10,6
Magistratura amministrativa e contabile	951	892	869	-2,6	-8,6
TOTALE	**10.410**	**10.425**	**10.588**	**1,6**	**1,7**
Carriera prefettizia					
Prefetto	212	205	181	-11,7	-14,6
Vice prefetto	660	701	718	2,4	8,8
Vice prefetto aggiunto	606	371	333	-10,2	-45,0
TOTALE	**1.478**	**1.277**	**1.232**	**-3,5**	**-16,6**
Carriera diplomatica					
Ambasciatore	24	24	23	-4,2	-4,2
Ministro plenipotenziario	217	192	192	0,0	-11,5
Consigliere d'ambasciata	256	225	223	-0,9	-12,9
Consigliere di legazione	148	200	223	11,5	50,7
Segretario di legazione	290	269	272	1,1	-6,2
TOTALE	**935**	**910**	**933**	**2,5**	**-0,2**
Carriera penitenziaria					
Dirigente generale penitenziario	25	16	14	-12,5	-44,0
Dirigente penitenziario	448	340	335	-1,5	-25,2
TOTALE	**473**	**356**	**349**	**-2,0**	**-26,2**

(segue)

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Servizio sanitario nazionale					
Direttori generali	957	875	836	-4,5	-12,6
Dirigenti non medici	20.653	19.477	19.090	-2,0	-7,6
Medici	118.041	113.803	112.746	-0,9	-4,5
Personale non dirigente	549.608	535.670	530.732	-0,9	-3,4
Personale contrattista	597	415	389	-6,3	-34,8
TOTALE	**689.856**	**670.240**	**663.793**	**-1,0**	**-3,8**
Personale a tempo determinato	36.730	27.334	28.265	3,4	-23,0
Personale contratto interinale	5.122	4.270	5.095	19,3	-0,5
Personale contratto formazione lavoro	79	3	8	161,2	-90,5
Personale LSU	581	660	851	28,9	46,5
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**42.512**	**32.267**	**34.218**	**6,0**	**-19,5**
Regioni e Autonomie locali (contratto nazionale)					
Segretari comunali	3.917	3.297	3.276	-0,6	-16,4
Direttori generali	561	421	373	-11,4	-33,5
Dirigenti	9.667	7.540	7.108	-5,7	-26,5
Personale non dirigente	501.037	466.924	456.786	-2,2	-8,8
Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica	1.163	687	528	-23,1	-54,6
Collaboratori a tempo determinato	3.370	2.811	2.170	-22,8	-35,6
Personale contrattista	2.604	2.383	2.282	-4,2	-12,4
TOTALE	**522.319**	**484.063**	**472.523**	**-2,4**	**-9,5**
Personale a tempo determinato	39.770	25.308	24.154	-4,6	-39,3
Personale contratto interinale	4.616	2.710	2.937	8,3	-36,4
Personale contratto formazione lavoro	1.100	105	186	76,5	-83,1
Personale LSU	20.987	15.200	15.479	1,8	-26,2
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**66.474**	**43.324**	**42.755**	**-1,3**	**-35,7**
Contratto Regione Siciliana[(1)]					
Direttori generali	7	38	39	2,6	
Dirigenti	57	1.792	1.750	-2,3	
Personale non dirigente	605	15.577	15.419	-1,0	
Collaboratori a tempo determinato	0	54	31	-42,6	
Personale contrattista	1	158	153	-3,2	
TOTALE	**670**	**17.619**	**17.392**	**-1,3**	
Personale a tempo determinato	222	682	673	-1,3	
Personale contratto interinale	2	0	0	-	
Personale LSU	2	2	2	0,0	
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**226**	**684**	**675**	**-1,3**	

[(1)] La Regione Siciliana ha inviato i dati a partire dal 2011. Per l'esercizio 2008 l'aggregato include solo alcune tipologie di enti (enti parco e camere di commercio). La variazione percentuale rispetto al 2008 è omessa in quanto non significativa.

(segue)

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Contratto Friuli Venezia Giulia					
Segretari comunali	108	101	89	-11,9	-17,6
Direttori generali	7	3	4	33,3	-42,9
Dirigenti	236	178	172	-3,4	-27,1
Personale non dirigente	14.961	14.135	13.895	-1,7	-7,1
Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica	53	48	45	-6,3	-15,1
Collaboratori a tempo determinato	17	29	17	-41,4	0,0
Personale contrattista	220	226	224	-0,9	1,8
TOTALE	**15.602**	**14.720**	**14.446**	**-1,9**	**-7,4**
Personale a tempo determinato	618	538	498	-7,4	-19,4
Personale contratto interinale	253	277	185	-33,2	-27,0
Personale contratto formazione lavoro	22	2	3	108,4	-85,2
Personale LSU	56	589	883	50,0	1.479,8
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**948**	**1.404**	**1.569**	**11,7**	**65,4**
Contratto Regione Sardegna					
Dirigenti	209	201	195	-3,0	-6,7
Personale non dirigente	5.990	6.176	6.131	-0,7	2,4
Personale contrattista	28	24	24	0,0	-14,3
TOTALE	**6.227**	**6.401**	**6.350**	**-0,8**	**2,0**
Personale a tempo determinato	139	161	318	98,1	128,2
Personale contratto interinale	23	10	8	-26,0	-66,7
Personale contratto formazione lavoro	0	0	0	-	-
Personale LSU	0	11	11	-3,7	***
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**162**	**182**	**337**	**84,9**	**107,7**
Contratto Regione Valle d'Aosta					
Segretari comunali	52	54	53	-1,9	1,9
Dirigenti	170	144	140	-2,8	-17,6
Personale non dirigente	4.888	4.991	4.910	-1,6	0,5
Collaboratori a tempo determinato	10	11	10	-9,1	0,0
Personale contrattista	219	201	195	-3,0	-11,0
TOTALE	**5.339**	**5.401**	**5.308**	**-1,7**	**-0,6**
Personale a tempo determinato	1.196	314	352	11,9	-70,6
Personale contratto interinale	31	46	27	-41,3	-12,7
Personale contratto formazione lavoro	0	1	0	-100,0	-
Personale LSU	0	16	21	29,5	***
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**1.227**	**377**	**399**	**5,9**	**-67,5**

(segue)

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Contratto Regione Trentino Alto Adige					
Direttori generali	1	2	2	0,0	100,0
Dirigenti	9	13	12	-7,7	33,3
Personale non dirigente	549	561	557	-0,7	1,5
TOTALE	**559**	**576**	**571**	**-0,9**	**2,1**
Personale a tempo determinato	39	38	32	-16,4	-19,0
Personale LSU	0	1	0	-92,0	***
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**39**	**39**	**32**	**-18,4**	**-18,8**
Contratto Provincia autonoma di Trento					**(N.B.)**
Segretari comunali	152	143	139	-2,8	-8,6
Dirigenti	151	213	210	-1,4	9,9
Personale direttivo	262	244	244	0,0	-7,3
Ricercatori e tecnologi	66	62	61	-1,6	-7,6
Personale non dirigente	10.310	14.355	14.255	-0,7	2,5
Collaboratori a tempo determinato	5	-	-	-	-100,0
Personale contrattista	0	46	45	-2,2	***
TOTALE	**10.946**	**15.063**	**14.954**	**-0,7**	**2,5**
Personale a tempo determinato	1.062	1.380	1.368	-0,9	-35,6
Personale contratto interinale	18	95	169	76,7	378,4
Personale LSU	30	114	107	-6,1	94,0
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**1.111**	**1.589**	**1.643**	**3,4**	**-25,3**

N.B.: nel 2008 non erano rilevate le ex IPAB.
In questa colonna è calcolata la variazione percentuale 2014/2008 escludendo i dipendenti del predetto aggregato.

Contratto Scuola Provincia autonoma di Trento					
Dirigenti scolastici	86	84	72	-14,3	-16,3
Docenti e ATA a tempo indeterminato	**8.474**	**8.558**	**8.784**	**2,6**	**3,7**
Insegnanti	6.844	6.891	7.118	3,3	4,0
Personale ATA	1.630	1.667	1.666	-0,1	2,2
TOTALE TEMPO INDETERMINATO	**8.560**	**8.642**	**8.856**	**2,5**	**3,5**
Insegnanti contratto annuale	655	433	470	8,5	-28,2
Insegnanti contratto fino al termine dell'attività didattica	1.335	1.447	1.464	1,2	9,7
TOTALE PERSONALE NON DI RUOLO	**1.990**	**1.880**	**1.934**	**2,9**	**-2,8**
TOTALE	**10.550**	**10.522**	**10.790**	**2,5**	**2,3**
Supplenze brevi e saltuarie	1.156	1.346	1.319	-2,0	14,1
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**1.156**	**1.346**	**1.319**	**-2,0**	**14,1**

(segue)

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Contratto Provincia autonoma di Bolzano					
Segretari comunali	102	100	100	0,0	-2,0
Dirigenti	352	341	335	-1,8	-4,8
Personale non dirigente	9.744	10.261	10.330	0,7	6,0
Collaboratori a tempo determinato	13	1	1	0,0	-92,3
Personale contrattista	0	7	11	57,1	***
TOTALE	**10.211**	**10.710**	**10.777**	**0,6**	**5,5**
Personale a tempo determinato	1.747	1.595	1.654	3,7	-5,3
Personale contratto interinale	12	5	6	15,0	-51,4
Personale contratto formazione lavoro	5	5	1	-72,5	-74,2
Personale LSU	21	52	59	14,2	174,8
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**1.785**	**1.657**	**1.720**	**3,8**	**-3,6**
Contratto Scuola Provincia autonoma di Bolzano					
Dirigenti	197	186	182	-2,2	-7,6
Insegnanti	10.083	10.034	10.269	2,3	1,8
Personale ATA	2.213	2.373	2.388	0,6	7,9
TOTALE	**12.493**	**12.593**	**12.839**	**2,0**	**2,8**
Supplenze brevi e saltuarie	4.849	4.831	4.736	-2,0	-2,3
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**4.849**	**4.831**	**4.736**	**-2,0**	**-2,3**
Università					
Professori e ricercatori	**60.952**	**51.245**	**49.565**	**-3,3**	**-18,7**
Professori	*35.860*	*28.403*	*29.378*	*3,4*	*-18,1*
Ricercatori	*25.092*	*22.842*	*20.187*	*-11,6*	*-19,5*
Dirigenti	**392**	**307**	**304**	**-1,0**	**-22,4**
Direttori generali	*65*	*63*	*66*	*4,8*	*1,5*
II fascia	*327*	*244*	*238*	*-2,5*	*-27,2*
Personale elevate professionalità	3.660	3.048	2.981	-2,2	-18,6
Personale non dirigente	53.266	47.682	47.161	-1,1	-11,5
Area di collaborazione	1.481	1.316	1.284	-2,4	-13,3
Personale contrattista	118	97	88	-9,3	-25,4
TOTALE esclusi Professori e ricercatori	**58.917**	**52.450**	**51.818**	**-1,2**	**-12,0**
TOTALE	**119.869**	**103.695**	**101.383**	**-2,2**	**-15,4**
Professori e ricercatori a tempo determinato[1]	19.833	17.279	17.971	4,0	-9,4
Personale a tempo determinato	4.468	2.638	3.060	16,0	-31,5
Personale contratto interinale	204	88	84	-4,5	-58,8
Personale contratto formazione lavoro	0	5	0	-100,0	-
Personale LSU	22	25	16	-36,0	-27,8
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**24.527**	**20.035**	**21.130**	**5,5**	**-13,8**

[1] Contratti stipulati ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge n. 240/2010. Per i professori, una unità annua corrisponde convenzionalmente a 60 ore di insegnamento. Nel 2014 l'aggregato ricomprende 15.629 professori e 2.342 ricercatori.

(segue)

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Enti pubblici non economici					
Dirigenti	**1.086**	**883**	**837**	**-5,2**	**-22,9**
Direttori generali	*19*	*12*	*11*	-8,3	-42,1
I fascia	112	91	89	-2,2	-20,5
II fascia	955	780	737	-5,5	-22,8
Medici	1.277	1.129	1.101	-2,5	-13,8
Professionisti	1.196	1.030	1.015	-1,5	-15,1
Personale ruolo ad esaurimento	267	7	1	-85,7	-99,6
Personale non dirigente	51.056	43.490	42.382	-2,5	-17,0
Personale contrattista	1.353	422	403	-4,5	-70,2
TOTALE	**56.235**	**46.961**	**45.739**	**-2,6**	**-18,7**
Personale a tempo determinato	2.154	1.780	624	-64,9	-71,0
Personale contratto interinale	544	0	18	***	-96,7
Personale contratto formazione lavoro	576	28	-	-100,0	-100,0
LSU	331	214	238	11,1	-28,1
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**3.605**	**2.022**	**880**	**-56,5**	**-75,6**
Enti di ricerca					**(N.B.)**
Dirigenti	**212**	**220**	**243**	**10,5**	**11,8**
Direttori generali	*16*	*12*	*12*	0,0	-25,0
Direttori	*66*	*97*	*125*	28,9	89,4
I fascia	*32*	*25*	*22*	-12,0	-31,3
II fascia	*98*	*86*	*84*	-2,3	-20,4
Ricercatori e tecnologi	7.707	10.528	10.457	-0,7	15,4
Personale non dirigente	9.496	10.155	10.104	-0,5	-4,5
Personale contrattista	6	6	6	0,0	0,0
TOTALE	**17.421**	**20.909**	**20.810**	**-0,5**	**4,5**
Personale a tempo determinato	4.775	3.241	4.046	24,9	-17,2
Personale contratto interinale	16	11	15	35,7	-10,0
Personale contratto formazione lavoro	3	-	-	-	-100,0
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**4.794**	**3.251**	**4.060**	**24,9**	**-17,2**

N.B.: l'ENEA nel 2008 era rilevato nell'aggregato "Enti dell'art. 70 del d.lgs. n. 165/2001".
In questa colonna è calcolata la variazione percentuale 2014/2008 escludendo i dipendenti dell'ENEA.

(segue)

(segue tavola 3)

Comparto	31.12.2008	31.12.2013	31.12.2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2008
Enti dell'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001					(N.B.)
Dirigenti	242	230	209	-9,1	-16,5
Personale non dirigente	4.646	9.542	9.371	-1,8	9,3
Personale contrattista	14	8	8	0,0	-42,9
TOTALE	**4.902**	**9.780**	**9.588**	**-2,0**	**7,8**
Personale a tempo determinato	342	1.072	1.027	-4,1	-71,1
Personale contratto interinale	79	209	317	51,8	303,3
Personale contratto formazione lavoro	29	0	27	***	-5,1
Personale LSU	0	26	13	-50,0	-
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**449**	**1.307**	**1.385**	**5,9**	**-1,4**

N.B.: nel 2008 non era rilevatol'Ente foreste Sardegna.
In questa colonna è calcolata la variazione percentuale 2014/2008 escludendo i dipendenti del predetto Ente.

Enti dell'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001					(N.B.)
Dirigenti	121	80	71	-11,3	-32,4
Personale non dirigente	4.079	1.215	1.185	-2,5	-10,7
TOTALE	**4.200**	**1.295**	**1.256**	**-3,0**	**-12,3**
Personale a tempo determinato	268	44	61	37,6	-31,1
Personale contratto interinale	15	12	4	-64,5	-72,0
Personale contratto formazione lavoro	2	0	0	***	-100,0
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**285**	**56**	**65**	**15,8**	**-38,3**

N.B.: l'ENEA nel 2011 è transitato nel Comparto Ricerca.
In questa colonna è calcolata la variazione percentuale 2014/2008 escludendo i dipendenti dell'ENEA.

Autorità indipendenti[(1)]					
Dirigenti	167	253	249	-1,6	
Personale non dirigente	1.261	1.790	1.836	2,6	
TOTALE	**1.428**	**2.043**	**2.085**	**2,1**	
Personale a tempo determinato	94	213	212	-0,3	
Personale contratto interinale	18	31	36	14,9	
TOTALE LAVORO FLESSIBILE	**112**	**244**	**248**	**1,6**	

(1) L'aggregato non è omogeneo nel tempo con riguardo alle istituzioni che lo compongono, in particolare rispetto al 2008. La variazione percentuale rispetto al 2008 è pertanto omessa.

Altri enti dell'elenco S13 ISTAT[(1)]					
Dirigenti			942		
Personale non dirigente			33.347		
TOTALE			**34.289**		
Personale a tempo determinato			2.935		
Personale contratto interinale			293		
Personale contratto formazione lavoro			5		
TOTALE LAVORO FLESSIBILE			**3.233**		

(1) Rilevati dal 2014.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

2.3. Il personale con rapporto di lavoro flessibile

Per completezza l'analisi della consistenza del personale pubblico deve tener conto anche dei dipendenti con rapporto di lavoro flessibile.

Si tratta complessivamente, al termine del 2014, di circa 122.000 unità annue di cui oltre il 96 per cento in servizio presso amministrazioni non statali.

I lavoratori a tempo determinato rappresentano la categoria principale con quasi 95.000 unità. I circa 18.000 lavoratori socialmente utili sono massimamente concentrati nel Comparto Regioni ed Autonomie locali. Decisamente modesta l'entità degli assunti con contratto di formazione lavoro.

Complessivamente l'aggregato non mostra significative variazioni rispetto al precedente esercizio 2013. La *tavola 4* dà atto della consistenza e della distribuzione nei vari comparti del personale con rapporto di lavoro flessibile.

Tavola 4

Personale con rapporto di lavoro flessibile[1] per comparto e tipologia di contratto

COMPARTO	2014					Variazione % 2014/2013				
	Tempo deter-minato	Lavoro interi-nale	Forma-zione lavoro	LSU	TOTALE	Tempo deter-minato	Lavoro interi-nale	Forma-zione lavoro	LSU	TOTALE
Scuola	380	-	-	-	380	3,3	-	-	-	3,3
Vigili del fuoco	2.059	-	-	-	2.059	-26,6	-	-	-	-26,6
Ministeri	1.419	38	-	-	1.457	-26,3	-10,1	-	-	-26,0
Agenzie fiscali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Presidenza del Consiglio dei ministri	38	4	-	-	43	-31,7	9,2	-	-	-28,9
AFAM[2]	461	6	-	3	470	61,8	440,5	-	50,0	63,2
TOTALE SETTORE STATALE	**4.358**	**48**	**-**	**3**	**4.409**	**-19,9**	**2,1**	**-**	**50,0**	**-19,7**
Servizio sanitario nazionale	28.265	5.095	8	851	34.218	3,4	19,3	161,2	28,9	6,0
Regioni ed Autonomie locali	24.154	2.937	186	15.479	42.755	-4,6	8,3	76,5	1,8	-1,3
Contratto Regione siciliana	673	-	-	2	675	-1,3	-	-	0,0	-1,3
Contratto Regione Friuli Venezia Giulia	498	185	3	883	1.569	-7,4	-33,2	108,4	50,0	11,7
Contratto Regione Sardegna	318	8	-	11	337	98,1	-26,0	-	-3,7	84,9
Contratto Regione Valle d'Aosta	352	27	-	21	399	11,9	-41,3	-100,0	29,5	5,9
Contratto Regione Trentino Alto Adige	32	-	-	0	32	-16,4	-	-	-92,0	-18,4
Contratto Provincia autonoma Trento	1.368	169	-	107	1.643	-0,9	76,7	-100,0	-6,1	3,4
Contratto Scuola Provincia autonoma Trento	1.319	-	-	-	1.319	-2,0	-	-	-	-2,0
Contratto Provincia autonoma Bolzano	1.654	6	1	59	1.720	3,7	15,0	-72,5	14,2	3,8
Contratto Scuola Provincia autonoma Bolzano	4.736	-	-	-	4.736	-2,0	-	-	-	-2,0
Università[3]	21.030	84	-	16	21.130	5,6	-5,1	-100,0	-36,5	5,5
Enti pubblici non economici	624	18	-	238	880	-64,9	-35,0	-	11,1	-56,5
Enti di ricerca	4.046	15	-	-	4.060	24,9	35,7	-	-	24,9
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	1.027	317	27	13	1.385	-4,1	51,8	-	-50,0	5,9
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	61	4	-	-	65	37,6	-64,5	-	-	15,8
Autorità indipendenti	212	36	-	-	248	-0,3	14,9	-	-	1,6
TOTALE SETTORE NON STATALE	**90.369**	**8.899**	**225**	**17.678**	**117.171**	**0,6**	**14,2**	**87,0**	**4,5**	**2,2**
TOTALE	**94.727**	**8.947**	**225**	**17.681**	**121.580**	**-0,5**	**14,1**	**87,0**	**4,6**	**1,2**
Altri enti dell'elenco S13 ISTAT[4]	2.935	293	5	-	3.233	-	-		-	-

(1) Espresso in unità annue.
(2) Istituzioni di alta formazione artistica e musicale.
(3) Inclusi i professori e ricercatori con contratto a tempo determinato stipulato ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge n. 240 del 2010, pari a 17.279 unità annue nel 2013 e a 17.971 nel 2014.
(4) Rilevati dal 2014.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

3. Il costo del lavoro pubblico e la spesa per retribuzioni lorde

3.1. Il quadro d'insieme

Al 31 dicembre 2014 il costo del lavoro dipendente, come definito dall'IGOP, al netto degli enti di nuova rilevazione ricompresi nella lista S13 ISTAT, si è attestato su un valore pari a 154,3 miliardi (*tavola 5*).

Rispetto al 2013 si evidenzia una diminuzione pari a circa l'1 per cento (in linea con il *trend* registrato in contabilità nazionale), riduzione imputabile per intero all'andamento del settore non statale (-2,1 per cento).

Come evidenziato dalla *tavola 6* la componente principale dell'aggregato è rappresentata dalle retribuzioni lorde corrisposte al personale a tempo indeterminato (circa il 70 per cento del totale), gli oneri sociali del datore di lavoro pubblico rappresentano circa il 22 per cento mentre l'Irap ammonta a 9,2 miliardi (6 per cento del totale).

La spesa per retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato nel 2014 (107,7 miliardi) è rappresentata per oltre il 52 per cento da quella relativa al personale statale che in termini quantitativi raggruppa il 56 per cento dei dipendenti (che peraltro complessivamente beneficiano di una retribuzione media inferiore). Tale spesa si presenta anch'essa in diminuzione di un punto percentuale pur a fronte, come visto nel precedente paragrafo, di un incremento sia pur lieve (0,4 per cento) dell'occupazione.

Tale divergenza trova giustificazione nella dinamica del personale della scuola. A fronte di un saldo positivo dell'occupazione di docenti ed ATA a tempo indeterminato di circa 6.700 unità risulta dai dati dell'IGOP la sostituzione di personale di ruolo collocato a riposo attraverso la stabilizzazione di precari di circa 32.000 unità.

Al riguardo va considerato che il rapporto fra la retribuzione di un insegnante neo assunto con meno di 8 anni di anzianità ed un collega prossimo al pensionamento vi è un rapporto che si attesta, a seconda delle diverse categorie, fra il 64 e il 68 per cento (per il personale amministrativo il rapporto oscilla tra il 64 e il 77 per cento)[11].

Come si evince dalle *tavole 7 e 8* (rinviando, per un maggiore dettaglio nei dati, alla *tavola 9* in fondo al paragrafo contrassegnata dalla intestazione di colore giallo), oltre alla scuola tutti i comparti di personale statale evidenziano, comunque, una spesa per retribuzioni in diminuzione rispetto al 2013 ad eccezione dei Vigili del fuoco, comparto nel quale l'elevato incremento del personale in servizio di ruolo dovuto alla stabilizzazione di volontari (quasi il 3 per cento rispetto al 2013) ha prodotto un aumento della spesa per retribuzioni di oltre 5 punti percentuali. L'aumento della spesa per retribuzioni lorde degli appartenenti alla carriera prefettizia – che evidenzia una diminuzione di personale rispetto al 2013 (-3,5 per cento) – va imputato alla corresponsione di un elevato ammontare di arretrati.

[11] Il dato relativo all'andamento della spesa per il personale della scuola si rileva, peraltro, spesso di difficile interpretazione in relazione alla tempistica delle ricostruzioni di carriera dei precari immessi in ruolo spesso posticipata in relazione alle risorse disponibili.
Secondo i dati comunicati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le ricostruzioni di carriera ancora da effettuare ammontano a circa 1,6 milioni.

Tavola 5

Costo del lavoro per aggregato di spesa e sottosettore
(in milioni)

	AGGREGATO O VOCE DI SPESA	2013			2014			2014 ESCLUSO ENTI LISTA S13[1]		
		TOTALE settore statale	TOTALE settore non statale	TOTALE	TOTALE settore statale	TOTALE settore non statale	TOTALE	TOTALE settore statale	TOTALE settore non statale	TOTALE
1	Retribuzioni personale a tempo indeterminato	57.124,2	52.182,9	109.307,1	56.556,1	52.617,8	109.173,9	56.556,1	51.161,2	107.717,2
2	Retribuzioni personale a tempo determinato o con contratto di formazione e lavoro	554,8	2.214,3	2.769,1	749,7	2.348,7	3.098,4	749,7	2.269,0	3.018,7
3	Accantonamenti per rinnovi contrattuali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5
4	Gestione mense ed erogazione buoni pasto	510,0	550,4	1.060,3	600,5	623,9	1.224,4	600,5	598,0	1.198,5
5	**Retribuzioni lorde (1+2+3+4)**	**58.188,9**	**54.947,6**	**113.136,5**	**57.906,2**	**55.590,9**	**113.497,2**	**57.906,2**	**54.028,8**	**111.935,0**
6	Oneri sociali a carico del datore di lavoro	17.314,5	16.136,7	33.451,1	17.671,1	16.303,8	33.974,9	17.671,1	15.776,7	33.447,8
7	Benessere del personale	47,8	65,3	113,1	42,9	97,5	140,4	42,9	71,4	114,3
8	Saldo somme rimborsate e rimborsi ricevuti	5,7	-965,8	-960,1	17,0	-1.140,2	-1.123,1	17,0	-1.144,2	-1.127,2
9	**Redditi da lavoro dipendente (5+6+7+8)**	**75.556,9**	**70.183,8**	**145.740,7**	**75.637,3**	**70.852,1**	**146.489,4**	**75.637,3**	**68.732,6**	**144.370,0**
10	Formazione del personale	47,7	119,2	166,9	53,6	114,4	168,0	53,6	110,2	163,8
11	Indennità di missione e trasferimento	588,3	215,4	803,7	499,9	229,4	729,3	499,9	209,1	709,0
12	IRAP	4.831,4	4.363,4	9.194,8	4.820,7	4.350,7	9.171,4	4.820,7	4.281,7	9.102,4
13	**Costo del lavoro dipendente (9+10+11+12)**	**81.024,3**	**74.881,8**	**155.906,1**	**81.011,5**	**75.546,5**	**156.558,0**	**81.011,5**	**73.333,7**	**154.345,2**
14	Oneri personale estraneo all'amministrazione e altre spese	263,5	2.044,6	2.308,1	151,7	2.298,9	2.450,5	151,7	2.057,8	2.209,5
15	**TOTALE (13+14)**	**81.287,8**	**76.926,4**	**158.214,2**	**81.163,2**	**77.845,4**	**159.008,6**	**81.163,2**	**75.391,5**	**156.554,6**

(1) Nel 2014 entrano nella rilevazione alcuni enti riicompresi nella lista S13 ISTAT che in precedenza non erano rilevati nel Conto annuale.
In questa colonna sono riportati i valori 2014 al netto del costo del suddetto aggregato.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Tavola 6

Costo del lavoro per aggregato di spesa e sottosettore - composizione, variazione e contributo

(in percentuale)

	AGGREGATO O VOCE DI SPESA	2014: composizione % (N.B.)			Variazione % 2014/2013 (N.B.)			Contributo 2014/2013 (N.B.)		
		TOTALE settore statale	TOTALE settore non statale	TOTALE	TOTALE settore statale	TOTALE settore non statale	TOTALE	TOTALE settore statale	TOTALE settore non statale	TOTALE
1	Retribuzioni personale a tempo indeterminato	69,8	69,8	69,8	-1,0	-2,0	-1,5	-0,7	-1,4	-1,0
2	Retribuzioni personale a tempo determinato o con contratto di formazione e lavoro	0,9	3,1	2,0	35,1	2,5	9,0	0,2	0,1	0,2
3	Accantonamenti per rinnovi contrattuali	0,0	0,0	0,0	***	***	***	0,0	0,0	0,0
4	Gestione mense ed erogazione buoni pasto	0,7	0,8	0,8	17,8	8,7	13,0	0,1	0,1	0,1
5	**Retribuzioni lorde (1+2+3+4)**	**71,5**	**73,7**	**72,5**	**-0,5**	**-1,7**	**-1,1**	**-0,3**	**-1,2**	**-0,8**
6	Oneri sociali a carico del datore di lavoro	21,8	21,5	21,7	2,1	-2,2	-0,0	0,4	-0,5	-0,0
7	Benessere del personale	0,1	0,1	0,1	-10,3	9,4	1,1	-0,0	0,0	0,0
8	Saldo somme rimborsate e rimborsi ricevuti	0,0	-1,6	-0,7	201,4	18,5	17,4	0,0	-0,2	-0,1
9	**Redditi da lavoro dipendente (5+6+7+8)**	**93,4**	**93,7**	**93,5**	**0,1**	**-2,1**	**-0,9**	**0,1**	**-1,9**	**-0,9**
10	Formazione del personale	0,1	0,2	0,1	12,4	-7,6	-1,9	0,0	-0,0	-0,0
11	Indennità di missione e trasferimento	0,6	0,3	0,5	-15,0	-2,9	-11,8	-0,1	-0,0	-0,1
12	IRAP	6,0	5,8	5,9	-0,2	-1,9	-1,0	-0,0	-0,1	-0,1
13	**Costo del lavoro dipendente (9+10+11+12)**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**-0,0**	**-2,1**	**-1,0**	**-0,0**	**-2,1**	**-1,0**

(N.B.): per il settore non statale e il totale, le percentuali sono calcolate escludendo l'aggregato "Altri enti della lista S13 ISTAT", rilevati dal 2014.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Tavola 7

Spesa per retribuzioni lorde[1] del personale[2]

(in milioni)

COMPARTO	Voci stipendiali		Trattamento accessorio		TOTALE	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Scuola	24.810,9	24.912,9	3.583,3	3.256,6	28.394,2	28.169,5
Corpi di polizia	7.252,6	7.161,0	4.754,2	4.738,3	12.006,8	11.899,4
Forze armate	4.308,5	4.281,8	2.112,2	2.072,6	6.420,7	6.354,4
Vigili del fuoco	684,8	701,2	355,6	395,9	1.040,4	1.097,1
Ministeri	3.638,1	3.551,7	1.268,6	1.204,1	4.906,8	4.755,8
Agenzie fiscali	1.267,1	1.219,3	718,0	723,3	1.985,2	1.942,7
Presidenza del Consiglio dei ministri	72,9	69,8	100,8	87,8	173,8	157,6
AFAM[3]	282,4	277,0	36,4	33,5	318,8	310,6
Magistratura	1.317,9	1.361,8	235,2	186,3	1.553,1	1.548,1
Carriera prefettizia	81,2	78,9	37,1	40,8	118,2	119,6
Carriera diplomatica	52,2	51,4	124,0	122,4	176,2	173,8
Carriera penitenziaria	17,5	16,1	12,6	11,4	30,1	27,5
TOTALE SETTORE STATALE	**43.786,1**	**43.682,9**	**13.338,1**	**12.873,1**	**57.124,2**	**56.556,1**
Servizio sanitario nazionale	19.494,5	19.316,4	7.234,9	7.152,4	26.729,4	26.468,8
Regioni ed Autonomie locali	11.171,7	10.945,2	2.946,7	2.768,5	14.118,4	13.713,8
Regioni a statuto speciale e Province autonome	2.553,6	2.511,0	567,0	573,2	3.120,6	3.084,2
Università	3.779,1	3.669,1	985,4	897,4	4.764,4	4.566,4
Enti pubblici non economici	1.251,8	1.191,0	789,8	734,4	2.041,6	1.925,4
Enti di ricerca	720,1	716,5	148,5	138,9	868,6	855,4
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	251,0	261,4	46,4	43,2	297,4	304,6
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	45,5	43,8	25,8	24,1	71,3	67,9
Autorità indipendenti	119,0	121,0	52,2	53,6	171,2	174,6
TOTALE SETTORE NON STATALE	**39.386,3**	**38.775,5**	**12.796,6**	**12.385,7**	**52.182,9**	**51.161,2**
TOTALE	**83.172,5**	**82.458,4**	**26.134,7**	**25.258,8**	**109.307,1**	**107.717,2**

Altri enti della lista S13 ISTAT[4]		1.207,8		248,9		1.456,7

(1) Spesa complessiva in termini di cassa (pagamenti effettuati nell'anno). Per il SSN, i dati sono espressi in termini di competenza economica. Inclusi arretrati. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
(2) Personale a tempo indeterminato, dirigenti a tempo indeterminato e determinato, personale a tempo determinato della scuola con contratto annuale o fino al termine dell'attività didattica, categoria "altro personale" dei Corpi di polizia e delle Forze armate (ufficiali e volontari in ferma prefissata e allievi); per il Comparto Regioni e Autonomie locali e per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome sono inclusi i dirigenti e le alte specializzazioni fuori dotazione organica ex art. 110, comma 2, del d.lgs. n. 167/2000 (TUEL), le alte specializzazioni in dotazione organica ex art. 110, comma 1, del TUEL ed i collaboratori a tempo determinato ex art. 90 del TUEL.
(3) Istituzioni di alta formazione artistica e musicale.
(4) Rilevati dall'esercizio 2014.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Tavola 8

Variazioni percentuali della spesa per retribuzioni lorde[1] del personale[2]

COMPARTO	Variazione percentuale 2014/2013			Contributo		
	Voci stipen-diali	Tratta-mento accessorio	TOTALE	Voci stipen-diali	Tratta-mento accessorio	TOTALE
Scuola	0,4	-9,1	-0,8	0,1	-0,3	-0,2
Corpi di polizia	-1,3	-0,3	-0,9	-0,1	0,0	-0,1
Forze armate	-0,6	-1,9	-1,0	0,0	0,0	-0,1
Vigili del fuoco	2,4	11,3	5,4	0,0	0,0	0,1
Ministeri	-2,4	-5,1	-3,1	-0,1	-0,1	-0,1
Agenzie fiscali	-3,8	0,7	-2,1	0,0	0,0	0,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	-4,3	-12,9	-9,3	0,0	0,0	0,0
AFAM[3]	-1,9	-7,8	-2,6	0,0	0,0	0,0
Magistratura	3,3	-20,8	-0,3	0,0	0,0	0,0
Carriera prefettizia	-2,8	10,0	1,2	0,0	0,0	0,0
Carriera diplomatica	-1,5	-1,3	-1,3	0,0	0,0	0,0
Carriera penitenziaria	-7,9	-9,6	-8,6	0,0	0,0	0,0
TOTALE SETTORE STATALE	**-0,2**	**-3,5**	**-1,0**	**-0,1**	**-0,4**	**-0,5**
Servizio sanitario nazionale	-0,9	-1,1	-1,0	-0,2	-0,1	-0,2
Regioni ed Autonomie locali	-2,0	-6,0	-2,9	-0,2	-0,2	-0,4
Regioni a statuto speciale e Province autonome	-1,7	1,1	-1,2	0,0	0,0	0,0
Università	-2,9	-8,9	-4,2	-0,1	-0,1	-0,2
Enti pubblici non economici	-4,9	-7,0	-5,7	-0,1	-0,1	-0,1
Enti di ricerca	-0,5	-6,5	-1,5	0,0	0,0	0,0
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	4,1	-6,9	2,4	0,0	0,0	0,0
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	-3,7	-6,5	-4,7	0,0	0,0	0,0
Autorità indipendenti	1,7	2,6	2,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE SETTORE NON STATALE	**-1,6**	**-3,2**	**-2,0**	**-0,6**	**-0,4**	**-0,9**
TOTALE	**-0,9**	**-3,4**	**-1,5**	**-0,7**	**-0,8**	**-1,5**

(1) Spesa complessiva in termini di cassa (pagamenti effettuati nell'anno). Per il SSN, i dati sono espressi in termini di competenza economica. Inclusi arretrati. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.
(2) Personale a tempo indeterminato, dirigenti a tempo indeterminato e determinato, personale a tempo determinato della scuola con contratto annuale o fino al termine dell'attività didattica, categoria "altro personale" dei Corpi di polizia e delle Forze armate (ufficiali e volontari in ferma prefissata e allievi); per il Comparto Regioni e Autonomie locali e per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome sono inclusi i dirigenti e le alte specializzazioni fuori dotazione organica ex art. 110, comma 2, del d.lgs. n. 167/2000 (TUEL), le alte specializzazioni in dotazione organica ex art. 110, comma 1, del TUEL ed i collaboratori a tempo determinato ex art. 90 del TUEL.
(3) Istituzioni di alta formazione artistica e musicale.
(4) Rilevati dall'esercizio 2014.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Diminuisce la spesa con riferimento alle Forze armate ed in misura minore al personale di magistratura, aggregazioni in cui la crescita degli addetti è stata più che compensata da un forte divario retributivo fra il trattamento spettante ai nuovi assunti rispetto ai dipendenti al termine della carriera.

Va segnalata, infine, la diminuzione di oltre 9 punti della spesa per retribuzioni del personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri da correlare in parte ad una dinamica dell'occupazione anch'essa in diminuzione ma anche e soprattutto alla fortissima riduzione della spesa per trattamenti accessori dovuta ad una flessione di oltre l'11 per cento del personale comandato.

Più semplice l'analisi dell'andamento della spesa con riferimento al personale non statale. Nei diversi comparti infatti la riscontrata diminuzione trova più immediata rispondenza nelle variazioni di pari segno dei dati sulla consistenza.

Il comparto che evidenzia un maggior risparmio sulla spesa per retribuzioni è quello degli enti pubblici non economici (-5,7 per cento) è quello che evidenzia la più forte contrazione degli addetti.

L'andamento della spesa per retribuzioni nel 2014 si caratterizza per un forte calo della componente accessoria che per la prima volta diminuisce in misura più che proporzionale al peso sulla retribuzione complessiva. In termini assoluti infatti il calo della spesa per accessorio è pari a quello delle componenti stipendiali.

Su tale andamento hanno probabilmente inciso i ritardi nella contrattazione integrativa, il blocco e la riduzione dei fondi unici di amministrazione, il divieto di crescita dei trattamenti economici individuali, la tempistica di corresponsione e l'ammontare di arretrati corrisposti nei due anni considerati.

Per una più dettagliata analisi dell'andamento della spesa per i trattamenti accessori si rinvia al successivo paragrafo.

L'analisi di più lungo periodo dell'evoluzione della spesa per retribuzioni lorde si rivela di difficile ricostruzione, per effetto della non omogeneità dei dati contenuti nel Conto annuale che non si riferiscono nei vari anni al medesimo numero di enti per effetto della fuoriuscita di alcune categorie di personale dal pubblico impiego, di passaggi interni tra i diversi comparti o enti, del progressivo aumento delle istituzioni che trasmettono in tutto o in parte i dati alla Ragioneria generale, di correzioni effettuate a distanza di tempo dall'originaria rilevazione.

Alcuni andamenti si rivelano, peraltro, particolarmente significativi per una valutazione dell'efficacia delle politiche di personale avviate a partire dal 2008 e meritano di essere segnalati.

Nel periodo 2008-2014 la spesa per retribuzioni lorde del personale della scuola diminuisce di ben 16 punti percentuali (da 33,5 miliardi a 28,2). Si tratta, come più volte osservato dalla Corte, di un calo strutturale imputabile alla razionalizzazione dell'organizzazione scolastica che ha comportato un diverso dimensionamento del rapporto alunni-docenti attraverso il raggruppamento delle classi e degli istituti scolastici con una conseguente diminuzione del numero dei docenti e dei dirigenti scolastici.

In forte diminuzione la spesa per retribuzioni nel comparto Regioni e Autonomie locali (-11,5 per cento) e nei Ministeri (-11 per cento) in coerenza con la riduzione di personale dovuta alle reiterate limitazioni alle assunzioni. Relativamente al Comparto enti pubblici non economici la più evidente diminuzione di spesa (-18 per cento) va letta anche in relazione ai provvedimenti

organizzativi connessi con l'intervenuto accorpamento dei diversi istituti di previdenza.

Altri comparti, in relazione a politiche meno rigide in materia di assunzioni o a particolari vicende legate all'ultimo periodo di contrattazione collettiva mostrano andamenti anche controtendenza.

In particolare la spesa per retribuzioni lorde dei Vigili del fuoco evidenzia, nei sei anni considerati, un incremento di quasi 9 punti percentuali in gran parte dovuto agli effetti registrati nel 2014 dalle stabilizzazioni di personale volontario, che hanno comportato un aumento di spesa del 5,4 per cento.

In aumento nel medesimo arco tempo temporale 2008-2014 anche la spesa per retribuzione lorde dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per tale Comparto, peraltro, la riduzione di spesa intervenuta negli ultimi tre anni - dovuta alla diminuzione del numero degli addetti e in particolare del personale comandato - ha, infatti, solo in parte compensato l'aumento registrato nel periodo 2009-2011 dovuto alla sottoscrizione in rapida successione dei contratti collettivi relativi al quadriennio normativo 2006-2009 ed ai due bienni economici sia per i dirigenti che per il personale amministrativo. Tali contratti hanno infatti previsto la corresponsione di incrementi ulteriori legati alla revisione dell'assetto ordinamentale ed al prolungamento dell'orario di servizio con corresponsione di un elevato importo di arretrati.

Tavola 9

Spesa per retribuzioni lorde(*)

(in milioni)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Scuola						
Dirigenti scolastici	337,6	130,8	468,4	-1,8	-18,3	-7,1
Docenti e ATA a tempo indeterminato	**22.158,5**	**2.848,3**	**25.006,9**	**0,4**	**-7,8**	**-0,6**
Insegnanti	*16.150,0*	*2.128,0*	*18.278,0*	*-0,3*	*-7,9*	*-1,3*
Insegnanti di sostegno	*2.022,9*	*259,3*	*2.282,3*	*14,1*	*6,0*	*13,1*
Docenti di religione	*358,1*	*44,5*	*402,6*	*-0,3*	*-11,4*	*-1,7*
Personale ATA (1)	*3.627,6*	*416,5*	*4.044,1*	*-3,0*	*-13,8*	*-4,2*
TOTALE TEMPO INDETERMINATO	**22.496,1**	**2.979,1**	**25.475,3**	**0,4**	**-8,3**	**-0,7**
Insegnanti contratto annuale	447,0	53,4	500,3	-12,9	-13,3	-13,0
Insegnanti di sostegno contratto annuale	981,6	119,4	1.101,0	10,0	-14,2	6,7
Insegnanti contratto fino al termine dell'attività didattica	71,5	8,8	80,4	206,4	208,5	206,6
Insegnanti di sostegno contratto fino al termine dell'attività didattica	665,0	75,6	740,6	-6,6	-27,3	-9,3
Personale ATA contratto annuale	71,3	6,6	77,8	-8,1	-31,0	-10,6
Personale ATA contratto fino al termine dell'attività didattica	180,4	13,6	194,1	2,9	-23,3	0,5
TOTALE TEMPO DETERMINATO	**2.416,8**	**277,5**	**2.694,3**	**0,9**	**-17,2**	**-1,3**
TOTALE	**24.912,9**	**3.256,6**	**28.169,5**	**0,4**	**-9,1**	**-0,8**
Supplenze brevi e saltuarie			607,7			59,6
TOTALE			**28.777,2**			**0,0**

(1) Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

COMPARTO SICUREZZA-DIFESA

Carabinieri

Dirigenti	18,3	14,7	33,0	-10,7	-12,7	-11,6
Personale trattamento economico superiore	53,3	33,8	87,1	-3,1	-4,7	-3,7
Personale non dirigente	2.331,3	1.587,2	3.918,5	-1,5	-1,9	-1,6
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	4,2	0,2	4,3	-16,8	-12,5	-16,6
TOTALE	**2.407,1**	**1.635,8**	**4.042,9**	**-1,6**	**-2,1**	**-1,8**

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Polizia di Stato						
Dirigenti	39,8	39,4	79,2	-10,2	2,2	-4,5
Personale trattamento economico superiore	54,8	39,3	94,2	-2,1	3,3	0,1
Personale non dirigente	2.172,3	1.434,4	3.606,7	-0,7	-0,4	-0,6
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	10,6	0,0	10,6	-21,5	-86,3	-21,5
TOTALE	**2.277,5**	**1.513,1**	**3.790,6**	**-1,0**	**-0,2**	**-0,7**
Guardia di finanza						
Dirigenti	17,5	18,5	36,0	-6,1	13,5	3,0
Personale trattamento economico superiore	45,0	36,2	81,2	-2,5	12,9	3,8
Personale non dirigente	1.364,4	892,4	2.256,7	-1,2	2,7	0,3
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	5,7	0,5	6,1	22,5	-42,5	13,1
TOTALE	**1.432,5**	**947,5**	**2.380,0**	**-1,3**	**3,2**	**0,5**
Polizia penitenziaria						
Dirigenti	1,3	0,9	2,2	-10,0	-6,5	-8,6
Personale non dirigente	841,5	546,4	1.387,9	-0,5	-0,9	-0,7
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	3,3	0,0	3,3	-29,3	-	-29,3
TOTALE	**846,1**	**547,3**	**1.393,4**	**-0,7**	**-0,9**	**-0,8**
Corpo forestale dello Stato						
Dirigenti	4,6	2,7	7,3	-9,2	3,7	-4,7
Personale trattamento economico superiore	7,1	3,2	10,3	-6,4	7,9	-2,4
Personale non dirigente	158,9	87,4	246,3	-2,1	-2,0	-2,1
Personale contrattista	25,1	0,0	25,1	-1,9	-	-1,9
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	0,2	0,0	0,2	-3,7	-	-3,7
TOTALE	**195,8**	**93,3**	**289,1**	**-2,4**	**-1,5**	**-2,1**
Cappellani militari (Corpi di polizia)						
Dirigenti	0,2	0,1	0,3	-8,1	0,1	-5,0
Personale trattamento economico superiore	1,1	0,7	1,9	-10,6	-8,8	-9,9
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	0,7	0,4	1,2	19,0	16,6	18,1
TOTALE	**2,0**	**1,3**	**3,3**	**-1,7**	**-0,6**	**-1,3**

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Esercito						
Dirigenti	52,2	45,6	97,8	-11,1	4,6	-4,4
Personale trattamento economico superiore	283,4	130,5	413,9	-3,2	-2,2	-2,9
Personale non dirigente	1.458,0	688,3	2.146,3	0,4	3,2	1,3
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	382,4	69,4	451,8	-0,1	-22,0	-4,2
TOTALE	**2.176,0**	**933,8**	**3.109,8**	**-0,5**	**0,1**	**-0,3**
Aeronautica militare						
Dirigenti	28,5	23,3	51,8	-4,1	-18,4	-11,1
Personale trattamento economico superiore	133,9	71,9	205,8	7,6	-13,9	-1,0
Personale non dirigente	882,5	453,6	1.336,1	-0,5	-2,9	-1,3
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	49,4	6,8	56,2	6,7	-17,0	3,1
TOTALE	**1.094,2**	**555,6**	**1.649,8**	**0,6**	**-5,4**	**-1,5**
Marina militare						
Dirigenti	22,7	24,5	47,2	-15,9	5,7	-5,9
Personale trattamento economico superiore	72,2	36,8	109,0	-9,0	-7,8	-8,6
Personale non dirigente	628,4	373,7	1.002,1	-0,9	-0,3	-0,7
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	45,8	11,2	57,0	-7,6	-1,1	-6,4
TOTALE	**769,0**	**446,3**	**1.215,3**	**-2,6**	**-0,7**	**-1,9**
Capitanerie di porto						
Dirigenti	8,5	6,3	14,8	7,9	5,7	7,0
Personale trattamento economico superiore	21,6	11,7	33,3	3,0	-4,4	0,3
Personale non dirigente	181,4	106,0	287,4	0,2	-4,5	-1,6
Volontari e ufficiali in ferma prefissata e allievi	27,4	11,4	38,8	-12,1	-3,5	-9,8
TOTALE	**239,0**	**135,3**	**374,3**	**-0,9**	**-4,0**	**-2,0**
Cappellani militari (Forze armate)						
Dirigenti	0,3	0,2	0,5	-23,6	-12,5	-19,4
Personale trattamento economico superiore	1,5	0,5	2,0	-4,2	-5,9	-4,7
Personale non dirigente	1,8	0,8	2,7	-0,2	-7,4	-2,6
TOTALE	**3,6**	**1,6**	**5,2**	**-4,4**	**-7,7**	**-5,4**

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Vigili del fuoco						
Dirigenti	9,1	10,5	19,6	-4,4	0,4	-1,9
Personale direttivo	14,8	10,8	25,6	-1,8	16,2	5,1
Personale non dirigente	677,3	374,6	1.051,9	2,6	11,5	5,6
TOTALE	**701,2**	**395,9**	**1.097,1**	**2,4**	**11,3**	**5,4**
Tempo determinato			84,7			-19,8
TOTALE			**1.181,7**			**3,1**
Ministeri						
Dirigenti	**145,5**	**152,2**	**297,8**	**-2,5**	**-6,1**	**-4,4**
I fascia	*15,9*	*32,3*	*48,2*	*-9,3*	*-8,9*	*-9,0*
II fascia	*111,1*	*112,0*	*223,2*	*-0,7*	*-3,0*	*-1,9*
Professionalità sanitarie Ministero della salute	*18,5*	*7,9*	*26,4*	*-6,5*	*-29,5*	*-14,9*
Personale non dirigente	**3.321,4**	**1.045,5**	**4.366,9**	**-2,4**	**-5,2**	**-3,1**
Personale contrattista	84,8	6,4	91,2	-1,3	88,5	2,0
TOTALE	**3.551,7**	**1.204,1**	**4.755,8**	**-2,4**	**-5,1**	**-3,1**
Tempo determinato			52,3			-7,8
TOTALE			**4.808,1**			**-3,1**
Agenzie fiscali						
Dirigenti	**60,6**	**114,9**	**175,5**	**-6,6**	**-1,8**	**-3,5**
Direttori generali	*0,1*	*0,4*	*0,5*	*-12,6*	*-23,7*	*-21,0*
I fascia	*4,2*	*9,9*	*14,1*	*-22,4*	*-13,0*	*-16,1*
II fascia	*23,3*	*36,4*	*59,6*	*-6,8*	*1,5*	*-1,9*
Terza Area con incarico dirigenziale provvisorio	*33,0*	*68,3*	*101,3*	*-4,0*	*-1,5*	*-2,3*
Personale non dirigente	**1.158,7**	**608,4**	**1.767,1**	**-3,6**	**1,2**	**-2,0**
TOTALE	**1.219,3**	**723,3**	**1.942,7**	**-3,8**	**0,7**	**-2,1**

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Presidenza del Consiglio dei ministri						
Dirigenti	**14,6**	**19,5**	**34,1**	**-4,8**	**-29,7**	**-20,8**
I fascia	*6,5*	*11,3*	*17,8*	*-9,1*	*-33,4*	*-26,2*
II fascia	*8,2*	*8,2*	*16,3*	*-1,0*	*-23,9*	*-14,0*
Personale non dirigente	**55,1**	**68,3**	**123,5**	**-4,2**	**-6,5**	**-5,5**
TOTALE	**69,8**	**87,8**	**157,6**	**-4,3**	**-12,9**	**-9,3**
Tempo determinato			1,7			-28,3
TOTALE			**159,3**			**-9,6**
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale						
Dirigenti	0,2	0,1	0,3	-5,1	4,7	-2,1
Professori	203,3	23,0	226,3	-1,8	-6,3	-2,3
Personale elevate professionalità (EP)	3,4	1,1	4,5	1,1	-7,1	-1,0
Personale delle aree	28,5	4,7	33,1	3,0	-8,6	1,2
TOTALE TEMPO INDETERMINATO	**235,3**	**28,8**	**264,2**	**-1,2**	**-6,7**	**-1,9**
Professori a tempo determinato	35,9	3,7	39,6	-4,8	-11,8	-5,5
Personale EP a tempo determinato	1,0	0,3	1,3	13,9	3,3	11,1
Personale delle aree a tempo determinato	4,8	0,7	5,5	-14,3	-27,9	-16,4
TOTALE TEMPO DETERMINATO	**41,7**	**4,7**	**46,4**	**-5,6**	**-13,9**	**-6,5**
TOTALE	**277,0**	**33,5**	**310,6**	**-1,9**	**-7,8**	**-2,6**
Supplenze brevi e saltuarie, LSU			2,7			-71,4
TOTALE			**313,3**			**-4,6**
Personale di magistratura						
Magistratura ordinaria e militare	1.168,9	136,3	1.305,2	4,2	-19,4	1,1
Avvocatura generale dello Stato	53,0	34,5	87,5	-1,3	-32,2	-16,3
Magistratura amministrativa e contabile	139,9	15,5	155,4	-1,7	1,6	-1,4
TOTALE	**1.361,8**	**186,3**	**1.548,1**	**3,3**	**-20,8**	**-0,3**
Altre tipologie di lavoro			0,7			***
TOTALE			**1.548,8**			**-0,3**

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Carriera prefettizia						
Prefetto	18,9	11,3	30,2	-3,8	-4,6	-4,1
Vice prefetto	36,7	18,0	54,7	-3,7	6,4	-0,6
Vice prefetto aggiunto	23,3	11,5	34,8	0,1	37,9	10,1
Consigliere di prefettura				-100,0	-100,0	-100,0
TOTALE	**78,9**	**40,8**	**119,6**	**-2,8**	**10,0**	**1,2**
Carriera diplomatica						
Ambasciatore	0,8	6,4	7,2	-8,1	17,4	14,0
Ministro plenipotenziario	12,5	34,7	47,3	-11,7	-2,9	-5,4
Consigliere d'ambasciata	15,4	37,1	52,5	-1,3	6,4	4,0
Consigliere di legazione	6,7	19,5	26,2	-1,3	9,6	6,6
Segretario di legazione	16,0	24,7	40,7	8,5	-18,1	-9,4
TOTALE	**51,4**	**122,4**	**173,8**	**-1,5**	**-1,3**	**-1,3**
Carriera penitenziaria						
Dirigente generale penitenziario	1,1	1,4	2,5	-16,5	-28,1	-23,5
Dirigente penitenziario	15,0	10,0	25,0	-7,2	-6,3	-6,8
TOTALE	**16,1**	**11,4**	**27,5**	**-7,9**	**-9,6**	**-8,6**
Servizio sanitario nazionale						
Direttori generali	105,0	7,5	112,5	-3,4	17,3	-2,3
Dirigenti non medici	860,8	535,1	1.395,8	-1,7	-3,1	-2,2
Medici	5.372,6	4.043,5	9.416,1	-1,3	-1,2	-1,3
Personale non dirigente	12.968,2	2.564,9	15.533,2	-0,7	-0,6	-0,7
Personale contrattista	9,8	1,3	11,2	2,3	-7,8	1,0
TOTALE	**19.316,4**	**7.152,4**	**26.468,8**	**-0,9**	**-1,1**	**-1,0**
Tempo determinato, formazione lavoro, LSU			1.073,4			3,7
TOTALE			**27.542,2**			**-0,8**

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Regioni e Autonomie locali (contratto nazionale)						
Segretari comunali	145,5	137,7	283,2	-1,9	-6,4	-4,1
Direttori generali	34,1	23,0	57,1	-13,8	-5,0	-10,4
Dirigenti	337,5	356,8	694,2	-5,1	-4,9	-5,0
Personale non dirigente	10.298,4	2.213,5	12.511,9	-1,8	-6,2	-2,6
Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica	16,8	11,8	28,6	-21,9	-20,9	-21,5
Collaboratori a tempo determinato	57,0	18,8	75,9	-7,8	-2,2	-6,5
Personale contrattista	55,9	7,0	62,9	-5,3	-5,3	-5,3
TOTALE	**10.945,2**	**2.768,5**	**13.713,8**	**-2,0**	**-6,0**	**-2,9**
Tempo determinato, formazione lavoro, LSU			561,0			-3,3
TOTALE			**14.274,7**			**-2,9**
Contratto Regione Sicilia						
Direttori generali	2,8	3,1	6,0	-7,0	-3,9	-5,4
Dirigenti	90,9	51,3	142,3	-2,2	34,6	8,5
Personale non dirigente	445,0	99,0	544,0	-3,2	-6,7	-3,9
Collaboratori a tempo determinato	1,5	1,3	2,8	-3,7	28,1	8,6
Personale contrattista	3,3	1,0	4,3	-5,6	12,7	-2,0
TOTALE	**543,6**	**155,7**	**699,3**	**-3,1**	**4,3**	**-1,5**
Tempo determinato, LSU			19,6			-4,7
TOTALE			**718,9**			**-1,6**
Contratto Friuli Venezia Giulia						
Segretari comunali	4,2	4,1	8,3	-5,0	-8,9	-6,9
Direttori generali	0,4	0,0	0,4	50,2	0,0	50,2
Dirigenti	8,8	7,5	16,3	-0,9	-9,0	-4,8
Personale non dirigente	360,8	48,2	409,1	-0,7	-9,8	-1,9
Dirigenti e alte specializzazioni fuori dotazione organica	4,5	0,5	5,0	-14,8	-16,7	-15,0
Collaboratori a tempo determinato	0,6	0,1	0,7	-8,9	-7,5	-8,8
Personale contrattista	5,6	0,5	6,2	-2,6	-22,4	-4,7
TOTALE	**385,0**	**60,9**	**445,8**	**-0,9**	**-9,8**	**-2,3**
Tempo determinato, formazione lavoro, LSU			18,6			2,8
TOTALE			**464,5**			**-2,1**

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Contratto Regione Sardegna						
Dirigenti	8,2	12,4	20,6	-3,0	1,4	-0,4
Personale non dirigente	184,6	41,8	226,4	-0,7	0,5	-0,5
Personale contrattista	2,1	0,7	2,8	-0,6	4,6	0,7
TOTALE	**194,9**	**54,9**	**249,8**	**-0,8**	**0,8**	**-0,4**
Tempo determinato, LSU			11,7			106,8
TOTALE			**261,5**			**1,9**
Contratto Regione Valle d'Aosta						
Segretari comunali	2,5	1,8	4,2	-1,4	-0,4	-1,0
Dirigenti	6,9	5,2	12,1	-1,7	-1,2	-1,5
Personale non dirigente	110,6	27,7	138,3	-1,4	-0,5	-1,2
Collaboratori a tempo determinato	0,6	0,0	0,6	3,4	-72,0	-14,0
Personale contrattista	4,4	0,3	4,7	0,6	-9,6	-0,2
TOTALE	**125,0**	**35,1**	**160,0**	**-1,3**	**-1,1**	**-1,3**
Tempo determinato, formazione lavoro, LSU			8,5			3,7
TOTALE			**168,5**			**-1,0**
Contratto Regione Trentino Alto Adige						
Direttori generali	0,2	0,2	0,3	34,0	41,1	37,4
Dirigenti	0,9	0,7	1,7	4,3	-3,4	0,7
Personale non dirigente	15,2	4,7	19,9	-0,8	-1,7	-1,1
TOTALE	**16,3**	**5,6**	**21,9**	**-0,3**	**-1,1**	**-0,5**
Tempo determinato, LSU			1,3			-19,0
TOTALE			**23,2**			**-1,8**
Contratto Provincia autonoma di Trento						
Segretari comunali	6,1	3,6	9,6	0,0	-3,8	-1,5
Dirigenti	11,7	7,7	19,4	1,1	3,0	1,9
Personale direttivo	9,8	4,1	13,9	-1,4	-14,0	-5,5
Ricercatori e tecnologi	3,1	0,2	3,4	0,3	-50,6	-6,4
Personale non dirigente	327,5	58,6	386,1	0,0	-2,2	-0,4
Personale contrattista	1,3	0,2	1,4	-0,7	4,7	-0,1
TOTALE	**359,4**	**74,4**	**433,9**	**0,0**	**-2,8**	**-0,5**
Tempo determinato, LSU			38,6			-2,3
TOTALE			**472,5**			**-0,7**

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Contratto Scuola Provincia autonoma di Trento						
Dirigenti scolastici	4,3	2,8	7,1	-7,8	0,5	-4,7
Docenti e ATA a tempo indeterminato	**231,1**	**27,1**	**258,3**	**-0,6**	**-17,8**	**-2,8**
Insegnanti	194,4	24,4	218,8	-0,4	-19,5	-3,0
Personale ATA[(1)]	36,7	2,7	39,5	-1,7	1,5	-1,5
TOTALE TEMPO INDETERMINATO	**235,4**	**30,0**	**265,4**	**-0,8**	**-16,3**	**-2,8**
Insegnanti contratto annuale	10,4	1,5	11,8	-14,4	-29,5	-16,6
Insegnanti contratto fino al termine dell'attività didattica	27,1	3,5	30,6	2,4	-15,0	0,1
TOTALE TEMPO DETERMINATO	**37,5**	**4,9**	**42,4**	**-2,8**	**-19,9**	**-5,2**
TOTALE	**272,9**	**34,9**	**307,8**	**-1,1**	**-16,9**	**-3,2**
Supplenze brevi e saltuarie			48,6			38,1
TOTALE			**356,3**			**1,0**

(1) Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Contratto Provincia autonoma di Bolzano						
Segretari comunali	4,9	4,6	9,5	1,3	0,3	0,8
Dirigenti	19,1	9,8	28,9	-1,6	-5,1	-2,8
Personale non dirigente	275,2	40,8	316,0	1,1	3,6	1,4
Collaboratori a tempo determinato	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Personale contrattista	0,3	0,1	0,4	-5,2	30,4	-0,2
TOTALE	**299,7**	**55,3**	**355,0**	**0,9**	**1,7**	**1,1**
Tempo determinato, formazione lavoro, LSU			47,4			1,1
TOTALE			**402,4**			**1,1**
Contratto Scuola Provincia autonoma di Bolzano						
Dirigenti	8,9	6,6	15,5	-2,4	-2,5	-2,5
Insegnanti	253,7	86,5	340,2	-7,1	20,0	-1,5
Personale ATA[(1)]	51,7	3,5	55,1	3,0	19,7	3,9
TOTALE	**314,2**	**96,6**	**410,8**	**-5,5**	**18,1**	**-0,8**
Supplenze brevi e saltuarie			142,3			-0,8
TOTALE			**553,1**			**-0,8**

(1) Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Università						
Professori e ricercatori	**2.494,6**	**635,4**	**3.130,0**	**-3,6**	**-8,4**	**-4,6**
Professori	*1.706,1*	*427,4*	*2.133,6*	*-3,5*	*-9,5*	*-4,7*
Ricercatori	*788,5*	*208,0*	*996,4*	*-3,8*	*-6,0*	*-4,3*
Dirigenti	**18,8**	**0,0**	**18,8**	**-4,0**	**-100,0**	**-42,0**
Direttori generali	*8,1*	*1,2*	*9,3*	*-2,6*	*2,1*	*-2,1*
II fascia	*10,7*	*11,2*	*21,9*	*-5,0*	*-4,3*	*-4,6*
Personale elevate professionalità	82,9	35,3	118,2	-5,5	-19,7	-10,2
Personale non dirigente	1.042,4	205,5	1.247,8	-1,2	-9,1	-2,6
Area di collaborazione	28,4	8,4	36,8	5,6	-6,2	2,6
Personale contrattista	2,0	0,5	2,5	-3,0	126,7	8,3
TOTALE esclusi Professori e ricercatori	**1.174,5**	**262,0**	**1.436,4**	**-1,4**	**-10,3**	**-3,2**
TOTALE	**3.669,1**	**897,4**	**4.566,4**	**-2,9**	**-8,9**	**-4,2**
Tempo determinato, formazione lavoro, LSU			175,1			21,4
TOTALE	**4.843,5**	**1.159,4**	**6.178,0**			**-3,3**
Enti pubblici non economici						
Dirigenti	**42,3**	**79,8**	**122,1**	**-3,8**	**-9,5**	**-7,6**
Direttori generali	*1,0*	1,1	2,1	*12,2*	-10,8	-1,1
I fascia	5,9	15,4	21,3	-0,5	-7,7	-5,8
II fascia	35,5	63,4	98,8	-4,7	-9,9	-8,1
Medici	47,3	44,8	92,0	-4,2	-22,2	-13,9
Professionisti	42,4	91,2	133,6	-2,1	-3,8	-3,3
Personale ruolo ad esaurimento	0,1	0,3	0,4	-71,1	-55,1	-62,2
Personale non dirigente	1.043,4	515,9	1.559,3	-5,0	-5,5	-5,2
Personale contrattista	15,5	2,5	18,0	-3,2	-3,0	-3,2
TOTALE	**1.191,0**	**734,4**	**1.925,4**	**-4,9**	**-7,0**	**-5,7**
Tempo determinato, formazione lavoro, LSU			29,8			-32,0
TOTALE			**1.955,2**			**-6,2**
Enti di ricerca						
Dirigenti	**17,9**	**8,1**	**26,0**	**-5,2**	**14,0**	**0,0**
Direttori generali	*1,0*	0,9	1,9	*-20,4*	44,1	0,8
Direttori	*11,4*	0,6	12,1	*-3,2*	20,7	-2,2
I fascia	*1,5*	1,7	3,3	*-9,0*	-5,4	-7,1
II fascia	*3,9*	4,8	8,7	*-5,0*	17,3	6,2
Ricercatori e tecnologi	443,7	38,4	482,1	-0,6	-3,0	-0,8
Personale non dirigente	254,9	92,4	347,3	0,0	-9,3	-2,7
Personale contrattista	0,1	0,0	0,1	31,3	-4,2	29,0
TOTALE	**716,5**	**138,9**	**855,4**	**-0,5**	**-6,5**	**-1,5**
Tempo determinato			102,8			0,2
TOTALE			**958,3**			**-1,3**

(segue)

(segue tavola 9)

Comparto	2014 (MILIONI)			Variazione % 2014/2013		
	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE	Voci stipen-diali	Voci acces-sorie	TOTALE
Enti dell'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001						
Dirigenti	19,2	5,8	25,0	-4,4	-4,9	-4,5
Personale non dirigente	241,9	37,3	279,2	4,9	-7,2	3,1
Personale contrattista	0,3	0,0	0,4	3,8	31,4	6,4
TOTALE	**261,4**	**43,2**	**304,6**	**4,1**	**-6,9**	**2,4**
Tempo determinato, formazione lavoro, LSU			25,8			0,7
TOTALE			**330,4**			**2,3**
Enti dell'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001						
Dirigenti	**5,5**	**3,8**	**9,3**	**-4,3**	**-8,8**	**-6,2**
Direttori generali	*0,4*	*0,0*	*0,4*	*296,9*	*-*	*296,9*
I fascia	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*-1,8*	*-18,9*	*-12,7*
II fascia	*0,4*	*0,4*	*0,8*	*12,7*	*-15,1*	*-3,6*
Dirigenti	*4,7*	*3,3*	*8,0*	*-11,0*	*-7,6*	*-9,6*
Professionisti	9,8	4,2	14,1	-4,3	-12,3	-6,9
Ricercatori e tecnologi	4,3	2,0	6,3	-3,1	-9,8	-5,3
Personale non dirigente	24,2	14,0	38,2	-3,4	-3,4	-3,4
TOTALE	**43,8**	**24,1**	**67,9**	**-3,7**	**-6,5**	**-4,7**
Tempo determinato			4,3			5,4
TOTALE			**72,2**			**-4,2**
Autorità indipendenti						
Dirigenti	27,0	13,1	40,1	-3,7	2,1	-1,8
Personale non dirigente	94,0	40,5	134,5	3,3	2,8	3,2
TOTALE	**121,0**	**53,6**	**174,6**	**1,7**	**2,6**	**2,0**
Tempo determinato			16,0			12,2
TOTALE			**190,6**			**2,8**
Altri enti dell'elenco S13 ISTAT[(1)]						
Dirigenti	83,3	36,2	119,6			
Personale non dirigente	1.124,5	212,6	1.337,1			
TOTALE	**1.207,8**	**248,9**	**1.456,7**			
Tempo determinato, formazione lavoro			79,6			
TOTALE			**1.536,3**			

[(1)] Rilevati dall'esercizio 2014.

[(*)] Spesa complessiva in termini di cassa (pagamenti effettuati nell'anno). Per il SSN, i dati sono espressi in termini di competenza economica. Inclusi arretrati. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

4. Le retribuzioni medie

L'analisi relativa al costo del lavoro pubblico si completa con l'esposizione dell'andamento comparato delle retribuzione medie.

Si tratta di un approfondimento utile ed opportuno in vista del riavvio della contrattazione collettiva. L'intervenuta riaggregazione dei comparti di contrattazione non ha, infatti, risolto il problema delle differenze nella struttura e nell'entità della retribuzione spettante alle diverse categorie di personale. L'obiettivo di un riallineamento a regime all'interno dei nuovi comparti non può allora prescindere da una dettagliata conoscenza delle ragioni alla base delle predette differenze.

Sotto il profilo metodologico va osservato, peraltro che l'impostazione del Conto annuale non consente di rilevare la retribuzione media di competenza ma solo la spesa media per i diversi trattamenti economici, cioè un dato di cassa fortemente influenzato, per quanto attiene alle componenti accessorie, dalla tempistica dei pagamenti, dalla variabilità di alcune voci legate ad esigenze organizzative (straordinari e turnazione) e dall'entità e dalla disponibilità delle risorse presenti nei fondi unici che alimentano la contrattazione integrativa.

La *tavola 10* e quella più dettagliata (*tavola 11*) riportata al temine del paragrafo, caratterizzata dalla intestazione di colore azzurro, evidenziano per i diversi comparti di contrattazione la spesa media (cioè le somme effettivamente pagate nell'anno per le diverse le componenti del trattamento economico[12] rapportate alle unità annue di personale in servizio (ULA)[13] sia per i dirigenti che per il restante personale)[14].

---

[12] I valori al lordo dipendente utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono: stipendio, retribuzione individuale di anzianità (RIA), tredicesima mensilità, indennità integrativa speciale, indennità fisse, compenso per lavoro straordinario, remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie. Non sono comprese le competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati) e le voci non aventi carattere direttamente retributivo, quali ad esempio gli assegni familiari, i buoni pasto, le coperture assicurative.
Le retribuzioni medie così calcolate costituiscono la base di riferimento degli incrementi retributivi da riconoscere nell'ambito delle procedure contrattuali condotte dall'ARAN e di quelle negoziali di diritto pubblico (Corpi di polizia, Forze armate, Vigili del fuoco, diplomatici e prefetti).
In relazione alla predetta finalità l'IGOP esclude dal calcolo alcune voci di spesa quali, tra l'altro:
- le diverse indennità per servizio all'estero spettanti al personale della carriera diplomatica, al personale del Ministero degli affari esteri, al personale della Scuola, alle Forze armate e ai Corpi di polizia, che non hanno carattere retributivo;
- l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario, l'indennità *ex* art. 31 del DPR n. 761 del 1979 e il trattamento aggiuntivo *ex* art. 6 del d.lgs. n. 517 del 1999 (rilevati nel Conto annuale come "Indennità De Maria"), previsti in favore del personale universitario che presta servizio presso le strutture sanitarie, nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale di tali strutture di pari funzioni, mansioni ed anzianità.

[13] Come denominatore del rapporto che dà luogo alle retribuzioni medie non viene utilizzato il personale presente al 31 dicembre, poiché occorre un indicatore che risulti meno sensibile alla tempistica delle variazioni di personale intercorse nell'anno. Tale indicatore è stato individuato nel numero dei cedolini stipendiali predisposti nell'anno diviso per 12.

[14] Le retribuzioni medie sono state elaborate dalla Corte – in linea con l'impostazione dell'IGOP - prendendo in considerazione il solo personale a tempo indeterminato ed escludendo quindi il personale non di ruolo della scuola, la dirigenza a tempo determinato, i direttori generali degli enti, il personale volontario e gli allievi del Comparto sicurezza-difesa ed il personale disciplinato da contratti di lavoro del settore privato (personale contrattista).

Tavola 10

Indicatori relativi alle retribuzioni medie(*) - Anno 2014

Comparto e categoria di personale	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE	% voci accessorie su totale	Rapporto retribuzione dirigenti su livelli
Ministeri					
Dirigenti	**47.635**	**40.468**	**88.103**	**45,9**	**3,1**
I fascia	*64.012*	*114.289*	*178.301*	*64,1*	*6,3*
II fascia	*46.484*	*37.069*	*83.553*	*44,4*	*3,0*
Professionalità sanitarie Ministero della salute	*44.904*	*18.520*	*63.423*	*29,2*	*2,3*
Personale non dirigente	22.357	5.793	28.151	20,6	
Agenzie fiscali					
Dirigenti	**36.682**	**62.592**	**99.273**	**63,0**	**2,8**
I fascia	*66.153*	*153.851*	*220.004*	*69,9*	*6,1*
II fascia	*47.795*	*63.658*	*111.453*	*57,1*	*3,1*
Terza Area con incarico dirigenziale provvisorio	*30.574*	*57.675*	*88.249*	*65,4*	*2,5*
Personale non dirigente	23.698	12.150	35.849	33,9	
Presidenza del Consiglio dei ministri					
Dirigenti	**54.231**	**67.854**	**122.085**	**55,6**	**2,5**
I fascia	*64.187*	*104.069*	*168.256*	*61,9*	*3,4*
II fascia	*48.037*	*45.323*	*93.360*	*48,5*	*1,9*
Personale non dirigente	27.985	21.257	49.242	43,2	
Scuola					
Dirigenti scolastici	46.537	16.353	62.890	26,0	2,0
Docenti(1)	27.243	3.456	30.699	11,3	
Enti pubblici non economici					
Dirigenti	**48.195**	**89.140**	**137.335**	**64,9**	**3,8**
I fascia	62.890	153.999	216.889	71,0	6,0
II fascia	46.406	81.247	127.654	63,6	3,5
Personale non dirigente	25.091	10.989	36.081	30,5	
Enti di ricerca					
Dirigenti	**47.312**	**52.361**	**99.673**	**52,5**	**2,9**
I fascia	*58.208*	112.415	170.623	*65,9*	*5,0*
II fascia	*46.715*	49.070	95.785	*51,2*	*2,8*
Personale non dirigente	25.097	8.723	33.821	25,8	
Università					
Dirigenti (II fascia)	46.357	48.098	94.455	50,9	3,5
Personale non dirigente	22.904	3.966	26.870	14,8	
Regioni e Autonomie locali (contratto nazionale)					
Dirigenti	46.503	46.946	93.450	50,2	3,3
Personale non dirigente	23.223	4.743	27.966	17,0	

(1) Inclusi i docenti di religione.

(*) Le retribuzioni si riferiscono al solo personale a tempo indeterminato. Sono esclusi dal calcolo gli arretrati e alcune voci del trattamento economico accessorio (indennità per servizio prestato all'estero, indennità De Maria, indennità di esclusività del rapporto di lavoro, ecc.). Sono altresì escluse dal calcolo le qualifiche che presentano un numero di mensilità pagate per cedolini stipendiali inferiore a 12, in linea con il nuovo algoritmo per il calcolo delle retribuzioni medie predisposto dalla RGS-IGOP.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Considerate le avvertenze metodologiche riportate nelle note, l'analisi comparata dei dati riferiti ai diversi comparti di contrattazione evidenzia differenze di entità e di composizione della retribuzione media nei diversi comparti.

Per i dirigenti di I fascia i valori più elevati del trattamento economico complessivo si registrano presso le agenzie fiscali (220.000 euro lordi annui) e gli enti pubblici non economici (circa 217.000 euro) con valori prossimi al limite retributivo, di recente rivisto dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

In tali comparti - a fronte di una determinazione ad opera della contrattazione collettiva di valori sostanzialmente analoghi per le voci stipendiali[15] - i trattamenti accessori rappresentano in percentuale circa il 70 per cento del trattamento economico complessivo.

Significative differenze retributive si riscontrano anche per i dirigenti di fascia inferiore con valori che oscillano tra i 128.000 euro nel Comparto degli enti pubblici non economici e gli 83.600 del Comparto ministeri.

Per tale categoria dirigenziale i trattamenti accessori incidono in modo inferiore sul totale, con percentuali che oscillano tra il 44 e il 64 per cento. Va segnalato il dato relativo ai dirigenti scolastici, la categoria più numerosa con 7.400 unità che percepiscono un trattamento complessivo di gran lunga inferiore alla media dei dirigenti di II fascia (circa 63.000 annui lordi) in relazione alla limitata incidenza delle componenti accessorie (il 26 per cento del totale).

Con riferimento al personale non dirigente le retribuzioni più elevate, sempre in termini di spesa media riferita al 2014, si registrano presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (circa 43.000 euro lordi annui), gli enti pubblici non economici e le agenzie fiscali (circa 36.000 euro) a fronte di valori che negli altri comparti si attestano tra i 27.000 del personale amministrativo delle università e i 34.000 degli enti di ricerca. La retribuzione complessiva più bassa è quella del personale ATA della scuola (22.000 euro), caratterizzato da un trattamento economico crescente in relazione all'anzianità di servizio e da una maggior concentrazione di personale nelle qualifiche meno elevate.

Si tratta di differenze determinate dalla contrattazione collettiva che ha determinato in alcuni comparti un più elevato valore dell'indennità di amministrazione (Presidenza del Consiglio dei ministri e agenzie fiscali).

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, inoltre, il contratto collettivo normativo per il quadriennio 2006-2009 ha previsto la corresponsione di una indennità fissa forfettaria anche in relazione all'ampliamento dell'orario obbligatorio di servizio.

Per entrambi i comparti, inoltre, rilevanti sono i compensi per la produttività correlati, per le agenzie fiscali, al conseguimento degli obiettivi posti nella convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il rapporto tra il trattamento economico medio dei dirigenti di II fascia e quello del restante personale si colloca in un *range* ricompreso tra 1/2 nella scuola (nel senso cioè che in media un dirigente scolastico guadagna il doppio di un

[15] Le differenze tra il valore delle componenti stipendiali della retribuzione media nei diversi comparti di contrattazione deriva dal fatto che nell'aggregato è ricompresa la retribuzione individuale di anzianità (RIA) mantenuta a titolo di assegno personale ai dirigenti in servizio che beneficiavano di tale emolumento nonché la tredicesima mensilità che ingloba anche *pro quota* il valore di alcune voci accessorie.

docente con una anzianità media di servizio) e 1/3,5 presso gli enti pubblici non economici dove in media i dirigenti percepiscono compensi tre volte e mezzo superiori a quelli del restante personale.

I dati contenuti nel Conto annuale consentono, opportunamente riaggregati, di effettuare un *focus* sull'entità e la struttura dei trattamenti accessori (*tavola 12*, con intestazione di colore arancione).

Nel merito delle singole voci retributive per i dirigenti di prima fascia la retribuzione di posizione di parte fissa si colloca in modo omogeneo intorno ai 33.000 euro[16], mentre quella variabile si attesta su valori ricompresi fra 55.000 euro (agenzie fiscali) e i 71.000 euro (enti pubblici non economici).

Per i dirigenti di livello inferiore la retribuzione di posizione fissa si attesta intorno agli 11.000 euro, mentre aggiungendo la parte variabile tale emolumento presenta valori compresi tra i 28.000 euro dell'Area dei ministeri e i 40.000 della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Risulta difficile, e non utile per i motivi sopra esposti, comparare nei diversi comparti l'entità della retribuzione di risultato corrisposta agli interessati.

Si tratta infatti di un emolumento relativamente al quale la contrattazione collettiva fissa esclusivamente un limite minimo, rapportato in percentuale alla retribuzione di posizione in godimento, da corrispondere in caso di valutazione positiva.

Oltre agli esiti di tale processo valutativo (peraltro positivi nella quasi totalità dei casi come si evince dalla rilevazione condotta dall'IGOP all'interno del Conto annuale sull'andamento della contrattazione integrativa), il valore della retribuzione di risultato che ogni anno entra nel calcolo del trattamento economico medio è influenzato dalla tempistica di erogazione e dalla diversa ricchezza dei fondi unici di amministrazione.

Da un lato infatti le somme erogate con oltre un anno di ritardo sono genericamente classificate come arretrato e non entrano nel calcolo della retribuzione media. Dall'altro specialmente in enti con un numero limitato di dirigenti la mancata sostituzione di un dirigente può dar luogo ad un notevole incremento delle somme corrisposte a titolo di retribuzione di risultato ai colleghi in servizio.

Sotto tale profilo si rivela quanto mai opportuna la norma, riproposta nella legge di stabilità per il 2016, che prevede una riduzione dell'ammontare dei fondi unici proporzionale ai dipendenti in servizio. Si tratta di una disposizione che la Corte ribadisce dovrebbe essere portata regime e non di volta in volta confermata dalla legge di stabilità per ciascun esercizio di riferimento

Le attuali regole sulla determinazione, sull'erogazione e sulla contabilizzazione della retribuzione di risultato determinano un sistema disordinato e non omogeneo che rende difficile una trasparente ricostruzione degli emolumenti totali spettanti ai dirigenti come previsto dalla normativa in materia di contrasto alla corruzione. Appare problematico altresì in caso di ritardi nella corresponsione dell'emolumento (certo nel suo ammontare solo al momento dell'effettiva liquidazione) verificare il rispetto del tetto massimo delle retribuzioni dei dipendenti pubblici.

[16] Il Conto annuale rileva separatamente il valore della quota di retribuzione di posizione di parte fissa che confluisce nella tredicesima mensilità.

Particolarmente emblematici di tale situazione di disordine sono i dati relativi alla Presidenza del Consiglio dei ministri relativi al 2014 che evidenziano forti variazioni nelle somme corrisposte annualmente ai dirigenti per retribuzione di risultato (appena 8.000 euro per i dirigenti di I fascia e poco meno della metà per quelli di II fascia). Contestualmente il Conto annuale evidenzia nei diversi anni un notevole ammontare di somme classificate sotto la voce arretrato senza alcuna indicazione della specifica voce retributiva e dell'esercizio di riferimento[17].

Con le avvertenze sopradescritte i valori più elevati della retribuzione di risultato corrisposti nel 2014 ai dirigenti di I fascia si registrano presso gli le Agenzie fiscali (58.000 euro annui) e gli enti pubblici non economici (47.000).

Per il personale non dirigente il trattamento accessorio rappresenta una percentuale decisamente inferiore di quello complessivo spettante, con valor, particolarmente bassi nei comparti università (circa il 15 per cento del totale) e nelle Regioni ed autonomie locali contratto nazionale (17 per cento).

Il rapporto si presenta più elevato per le ragioni descritte nei comparti Presidenza del Consiglio dei ministri (43 per cento) delle Agenzie fiscali (34 per cento).

L'aggregato raggruppa una pluralità di voci quali l'indennità di amministrazione, le indennità di funzione diversamente denominate, lo straordinario, i compensi legati alla turnazione o a condizioni di lavoro particolarmente disagiate, l'indennità di vacanza contrattuale, i compensi per la produttività.

Si tratta in numerosi casi di trattamenti fissi e continuativi anche se parametrati, a differenza dello stipendio, alla effettiva presenza in servizio[18].

La voce preponderante è rappresentata dall'indennità di amministrazione o di ente che mantiene importi ancora fortemente differenziati nei vari comparti (come detto, circa 7.200 euro annui preso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quasi 6.500 nelle agenzie fiscali, con valori fino a tre volte inferiori negli altri comparti (2.100 circa presso gli enti pubblici non economici e 3.100 euro in media nel Comparto ministeri)[19]. Nel Comparto Regioni ed Autonomie locali l'indennità di comparto a carico dei fondi unici di amministrazione, introdotta a partire dalla contratto collettivo normativo 2002-2005, si attesta, peraltro, su valori ancora molto bassi, pari in media a poco più di 500 euro annui pro capite.

Le somme erogate nel 2014 per la produttività sono state pari a circa il 23 per cento del totale dei trattamenti accessori nei ministeri, il 15 per cento nella Presidenza del Consiglio dei ministri, il 31 per cento nelle agenzie fiscali, ad appena l'1 per cento negli enti di ricerca.

Le riscontrate differenze nei compensi di produttività con riferimento all'anno precedente o relative al raffronto fra i diversi comparti derivano sia dalla diversa ricchezza dei fondi, sia dalle decisioni assunte in sede di contrattazione integrativa

[17] Solo a partire dal 2014, a seguito di reiterate osservazioni della Corte, il Conto annuale contiene una specifica indicazione degli arretrati corrisposti a titolo di retribuzione di risultato per gli anni precedenti a quello immediatamente prima della rilevazione.

[18] Al netto delle voci che presentano caratteristiche di ricorrenza e continuità le componenti accessorie vere e proprie della retribuzione per il personale non dirigente oscillano tra il 4 per cento nel comparto scuola ed il 16 per cento nel Servizio sanitario nazionale.

[19] Anche all'interno del Comparto ministeri l'indennità di amministrazione assume valori differenziati; proprio tale differenza rappresenta un ostacolo alla mobilità del personale anche nei casi in cui il passaggio avviene ad un ente inserito nel medesimo comparto.

sul riparto delle risorse tra i possibili utilizzi, sia infine dalla tempistica dei pagamenti.

Il Conto annuale ricomprende peraltro sotto la generica voce di compensi per la produttività sia quelli legati ad una valutazione del merito individuale dei dipendenti sia quelli corrisposti a fronte dell'effettuazione di progetti finalizzati che coinvolgono più unità lavorative con erogazione indistinta a tutti i partecipanti in relazione alle giornate lavorative dedicate.

Con riferimento all'entità dei restanti compensi (come le indennità di funzione variamente denominate o quelle legate alle particolari condizioni lavorative) va sottolineato che il dato medio appare poco significativo in quanto si tratta di emolumenti che spettano solo ad una ristretta categoria di interessati.

Alla luce dei predetti dati va rivalutato l'obiettivo posto dal d.lgs. n. 150 del 2009 di destinare una quota prevalente dei trattamenti accessori per finalità realmente premiali ed all'esito di un severo e differenziato percorso valutativo. Come visto, infatti, i trattamenti accessori sono caratterizzati da una serie di voci fisse e continuative, legate alla funzionalità dell'amministrazione che non possono essere agevolmente ridotte.

Tavola 11

Retribuzioni medie(*) del personale a tempo indeterminato per comparto - Anno 2014

Comparto	2014			Variazione percentuale 2014/2013		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE
Scuola						
Dirigenti scolastici	46.537	16.353	62.890	-1,1	-6,5	-2,5
Docenti(1)	27.243	3.456	30.699	-0,2	-7,0	-1,1
Personale ATA(2)	19.854	2.136	21.991	0,4	-16,2	-1,5

(1) Inclusi i docenti di religione.

(2) Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

COMPARTO SICUREZZA-DIFESA

Carabinieri						
Dirigenti	59.050	46.925	105.976	-0,9	-2,2	-1,5
Personale trattamento economico superiore	45.208	28.632	73.840	-0,3	-2,1	-1,1
Personale non dirigente	22.789	15.359	38.148	-0,2	-0,6	-0,3
Polizia di Stato						
Dirigenti	52.928	46.925	99.853	-1,8	3,5	0,6
Personale trattamento economico superiore	42.931	28.334	71.265	-0,3	0,5	0,0
Personale non dirigente	22.271	14.282	36.553	-0,6	-1,5	-1,0
Guardia di finanza						
Dirigenti	55.945	53.680	109.625	-0,9	8,8	3,6
Personale trattamento economico superiore	43.926	33.141	77.067	-0,3	8,1	3,1
Personale non dirigente	23.274	14.945	38.219	-0,1	1,6	0,5
Polizia penitenziaria						
Dirigenti	53.669	36.261	89.930	-3,4	-2,1	-2,8
Personale non dirigente	21.583	13.951	35.534	-0,4	-0,6	-0,5
Corpo forestale dello Stato						
Dirigenti	51.168	27.220	78.389	-4,2	-1,6	-3,3
Personale trattamento economico superiore	42.323	18.143	60.466	-0,6	10,6	2,5
Personale non dirigente	21.647	11.448	33.094	-0,2	-0,4	-0,3
Cappellani militari (Corpi di polizia)						
Dirigenti	60.386	39.700	100.086	-0,6	9,1	3,1
Personale trattamento economico superiore	41.834	26.797	68.631	-0,7	-0,7	-0,7
Personale non dirigente	27.040	16.953	43.993	-1,4	-4,1	-2,4

(segue)

(segue tavola 11)

Comparto	2014			Variazione percentuale 2014/2013		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE
Esercito						
Dirigenti	56.006	35.073	91.079	-1,0	-2,6	-1,6
Personale trattamento economico superiore	44.913	17.719	62.632	-0,3	-3,7	-1,3
Personale non dirigente	22.369	10.151	32.519	-1,6	-0,6	-1,3
Aeronautica militare						
Dirigenti	58.696	43.907	102.603	4,0	-7,8	-1,4
Personale trattamento economico superiore	46.975	20.963	67.938	8,4	-13,7	0,5
Personale non dirigente	25.093	12.462	37.556	-0,2	-2,0	-0,8
Marina militare						
Dirigenti	56.762	41.158	97.921	-2,8	6,4	0,9
Personale trattamento economico superiore	45.062	22.110	67.172	-7,8	-2,2	-6,0
Personale non dirigente	24.087	13.988	38.075	-0,5	0,4	-0,1
Capitanerie di porto						
Dirigenti	56.036	39.256	95.292	0,7	-5,1	-1,7
Personale trattamento economico superiore	46.291	23.078	69.369	-0,7	-4,2	-1,9
Personale non dirigente	23.210	13.530	36.740	0,0	-4,7	-1,8
Cappellani militari (Forze armate)						
Dirigenti	59.285	40.004	99.290	-2,1	10,9	2,7
Personale trattamento economico superiore	42.437	15.503	57.940	2,5	0,5	1,9
Personale non dirigente	27.520	12.781	40.301	2,7	-3,2	0,8
Vigili del fuoco						
Dirigenti	50.211	53.484	103.695	-0,4	21,9	9,9
Personale direttivo	28.541	17.904	46.446	-0,0	8,5	3,1
Personale non dirigente	21.369	10.322	31.691	-0,1	0,4	0,1
Ministeri						
Dirigenti	**47.635**	**40.468**	**88.103**	**-1,2**	**-14,4**	**-7,7**
I fascia	*64.012*	*114.289*	*178.301*	*-1,8*	*-6,7*	*-5,0*
II fascia	*46.484*	*37.069*	*83.553*	*-1,3*	*-15,2*	*-8,0*
Professionalità sanitarie Ministero della salute	*44.904*	*18.520*	*63.423*	*0,6*	*-25,3*	*-8,6*
Personale non dirigente	22.357	5.793	28.151	-0,3	-5,9	-1,5

(segue)

(segue tavola 11)

Comparto	2014			Variazione percentuale 2014/2013		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE
Agenzie fiscali						
Dirigenti	**36.682**	**62.592**	**99.273**	**-0,1**	**0,7**	**0,4**
I fascia	*66.153*	*153.851*	*220.004*	*-2,0*	*-6,4*	*-5,1*
II fascia	*47.795*	*63.658*	*111.453*	*-0,1*	*11,0*	*5,9*
Terza Area con incarico dirigenziale provvisorio	*30.574*	*57.675*	*88.249*	*2,1*	*-1,9*	*-0,5*
Personale non dirigente	23.698	12.150	35.849	0,3	3,7	1,4
Presidenza del Consiglio dei ministri						
Dirigenti	**54.231**	**67.854**	**122.085**	**-3,1**	**-14,9**	**-10,0**
I fascia	*64.187*	*104.069*	*168.256*	*-3,8*	*-14,6*	*-10,8*
II fascia	*48.037*	*45.323*	*93.360*	*-1,7*	*-12,3*	*-7,1*
Personale non dirigente	27.985	21.257	49.242	0,2	4,3	1,9
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale						
Dirigenti	42.992	21.747	64.739	-0,1	9,8	3,0
Professori	35.280	3.902	39.181	-0,3	-6,5	-1,0
Personale elevate professionalità (EP)	32.091	10.133	42.224	0,3	-7,3	-1,7
Personale delle aree	18.356	2.954	21.310	-0,6	-12,0	-2,4
Personale di magistratura						
Magistratura ordinaria e militare	120.894	14.385	135.279	1,1	0,1	1,0
Avvocatura generale dello Stato	153.312	101.690	255.002	0,9	-28,5	-13,3
Magistratura amministrativa e contabile	159.512	17.657	177.169	0,8	5,8	1,2
Carriera prefettizia						
Prefetto	104.481	56.320	160.802	0,4	-0,7	0,0
Vice prefetto	65.602	27.963	93.565	-0,2	-0,2	-0,2
Vice prefetto aggiunto	46.618	18.496	65.113	0,4	14,2	4,0
Carriera diplomatica[(1)]						
Ambasciatore	117.091	35.386	152.477	0,3	-42,4	-14,5
Ministro plenipotenziario	98.049	44.596	142.646	-0,4	-0,2	-0,3
Consigliere d'ambasciata	77.624	33.173	110.797	0,4	22,1	6,1
Consigliere di legazione	57.948	22.618	80.566	-0,5	-16,0	-5,4
Segretario di legazione	42.599	16.996	59.596	0,2	14,1	3,8

(1) Voci stipendiali: fonte IGOP.

(segue)

(segue tavola 11)

Comparto	2014			Variazione percentuale 2014/2013		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE
Carriera penitenziaria						
Dirigente generale penitenziario	72.245	92.699	164.944	-4,7	-5,1	-4,9
Dirigente penitenziario	44.688	29.480	74.168	-0,8	-1,6	-1,1
Servizio sanitario nazionale						
Dirigenti non medici	45.488	19.691	65.179	-0,1	-0,8	-0,3
Medici	48.154	24.938	73.091	-0,4	-0,3	-0,3
Personale non dirigente	25.343	4.729	30.072	-0,2	-0,0	-0,2
Regioni e Autonomie locali (contratto nazionale)						
Segretari comunali	45.194	42.421	87.615	0,4	-4,7	-2,1
Dirigenti	46.503	46.946	93.450	-0,1	-6,4	-3,4
Personale non dirigente	23.223	4.743	27.966	-0,1	-6,6	-1,2
Contratto Regione Siciliana						
Dirigenti	51.691	27.691	79.382	0,6	40,0	11,5
Personale non dirigente	28.796	6.355	35.151	-1,6	-6,2	-2,5
Contratto Friuli Venezia Giulia						
Segretari comunali	44.804	45.559	90.363	1,7	5,1	3,4
Dirigenti	51.617	43.779	95.395	0,3	-0,3	0,0
Personale non dirigente	26.743	3.418	30.161	-0,0	-10,4	-1,3
Contratto Regione Sardegna						
Dirigenti	42.502	52.209	94.711	0,6	-5,4	-2,8
Personale non dirigente	30.234	6.765	36.999	-0,2	2,2	0,2
Contratto Regione Valle d'Aosta						
Segretari comunali	46.359	32.435	78.794	-0,0	-1,6	-0,7
Dirigenti	48.255	36.446	84.701	-0,8	-0,3	-0,6
Personale non dirigente	23.962	5.909	29.871	0,0	0,6	0,1
Contratto Regione Trentino Alto Adige						
Dirigenti	72.239	60.255	132.494	-3,4	-8,4	-5,7
Personale non dirigente	30.475	9.303	39.778	-0,2	0,2	-0,1

(segue)

(segue tavola 11)

Comparto	2014			Variazione percentuale 2014/2013		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE
Contratto Provincia autonoma di Trento						
Segretari comunali	43.966	24.800	68.766	0,3	-7,9	-2,8
Dirigenti	55.918	36.054	91.972	-0,7	1,0	-0,1
Personale direttivo	40.914	16.306	57.220	0,5	-11,3	-3,2
Ricercatori e tecnologi	52.225	3.569	55.794	0,5	-20,0	-1,2
Personale non dirigente	25.601	4.248	29.849	-0,2	-2,9	-0,6
Contratto Scuola Provincia autonoma di Trento						
Dirigenti scolastici	53.358	33.319	86.677	-4,4	11,8	1,2
Docenti	30.256	3.687	33.942	-0,9	-15,0	-2,6
Personale ATA (1)	23.729	1.295	25.024	-0,1	-2,8	-0,3

(1) Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Contratto Provincia autonoma di Bolzano						
Segretari comunali	52.351	48.322	100.673	0,5	-2,1	-0,8
Dirigenti	57.997	28.730	86.728	0,9	6,5	2,7
Personale non dirigente	31.559	4.472	36.031	0,9	6,3	1,5
Contratto Scuola Provincia autonoma di Bolzano						
Dirigenti	48.996	35.974	84.970	0,4	0,3	0,4
Docenti	28.813	9.632	38.445	0,6	22,4	5,3
Personale ATA (1)	27.364	1.809	29.173	0,2	16,7	1,1

(1) Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Università						
Professori	60.295	10.610	70.905	-1,1	1,4	-0,8
Ricercatori	35.442	6.413	41.855	-0,2	6,8	0,8
Dirigenti (II fascia)	46.357	48.098	94.455	-0,1	-2,5	-1,3
Personale elevate professionalità	30.374	11.195	41.569	0,1	-0,5	-0,1
Personale non dirigente	22.904	3.966	26.870	-0,3	1,9	0,0
Area di collaborazione	20.513	5.631	26.144	3,7	-3,3	2,1
Enti pubblici non economici						
Dirigenti	**48.195**	**89.140**	**137.335**	**-0,5**	**-4,3**	**-3,0**
I fascia	62.890	153.999	216.889	-1,2	-1,6	-1,5
II fascia	46.406	81.247	127.654	-0,5	-5,2	-3,5
Medici	43.259	38.544	81.802	-0,4	-8,6	-4,4
Professionisti	41.454	87.935	129.389	-0,5	0,4	0,1
Personale ruolo ad esaurimento	36.790	33.977	70.766	-0,3	-21,4	-11,7
Personale non dirigente	25.091	10.989	36.081	-0,1	-3,2	-1,1

(segue)

(segue tavola 11)

Comparto	2014			Variazione percentuale 2014/2013		
	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE	Voci stipendiali	Voci accessorie	TOTALE
Enti di ricerca						
Dirigenti	**47.312**	**52.361**	**99.673**	**-2,2**	**4,5**	**1,2**
I fascia	*58.208*	112.415	170.623	*-1,9*	*22,4*	*12,9*
II fascia	*46.715*	49.070	95.785	*-2,0*	*3,4*	*0,7*
Ricercatori e tecnologi	42.080	3.514	45.594	-1,6	-3,3	-1,8
Personale non dirigente	25.097	8.723	33.821	-0,7	-6,9	-2,4
Enti dell'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001						
Dirigenti	90.261	26.715	116.976	1,6	0,3	1,3
Personale non dirigente	25.572	3.886	29.458	3,6	-6,8	2,1
Enti dell'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001						
Dirigenti	**70.848**	**50.956**	**121.804**	**-3,4**	**-6,3**	**-4,6**
I fascia	*63.275*	*79.139*	*142.414*	*0,2*	*-25,1*	*-15,7*
II fascia	*46.087*	*41.650*	*87.737*	*-0,0*	*-24,5*	*-13,4*
Dirigenti	*73.728*	*51.539*	*125.266*	*-2,9*	*-3,8*	*-3,3*
Professionisti di I qualifica	52.048	21.718	73.766	-0,6	-8,9	-3,2
Professionisti di II qualifica	37.380	19.310	56.690	-2,1	-10,8	-5,3
Ricercatori e tecnologi	50.252	23.723	73.974	-0,2	-7,8	-2,8
Personale non dirigente	27.004	13.766	40.770	-0,5	7,9	2,2
Autorità indipendenti						
Dirigenti	108.523	50.922	159.445	-2,3	2,2	-0,9
Personale non dirigente	52.694	21.116	73.809	2,6	1,9	2,4
Altri enti dell'elenco S13 ISTAT[(1)]						
Dirigenti	87.895	38.238	126.133	***	***	***
Personale non dirigente	34.971	6.519	41.490	***	***	***

[(1)] Rilevati dal 2014.

[(*)] Le retribuzioni si riferiscono al solo personale a tempo indeterminato. Sono esclusi dal calcolo gli arretrati e alcune voci del trattamento economico accessorio (indennità per servizio prestato all'estero, indennità De Maria, indennità di esclusività del rapporto di lavoro, ecc.). Sono altresì escluse dal calcolo le qualifiche che presentano un numero di mensilità pagate per cedolini stipendiali inferiore a 12, in linea con il nuovo algoritmo per il calcolo delle retribuzioni medie predisposto dalla RGS-IGOP.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Tavola 12

Composizione della retribuzione media accessoria(*)
del personale a tempo indeterminato

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
SCUOLA					
Dirigenti scolastici	Posizione fissa	3.342	3.344	20,5	0,1
	Posizione variabile	8.640	8.303	50,8	-3,9
	Retribuzione di risultato	1.395	944	5,8	-32,3
	Indennità di vacanza contrattuale	301	301	1,8	0,1
	Altre voci	668	691	4,2	3,4
	Spese non codificate nel Conto annuale	3.145	2.770	16,9	-11,9
	TOTALE	**17.491**	**16.353**	100,0	-6,5
	Arretrati risultato o produttività		13		***
	Arretrati	3.862	1.274		-67,0
	Totale arretrati	**3.862**	**1.287**		-66,7
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**21.353**	**17.640**		-17,4
	Voci escluse dalla RM	*339*	*310*		*-8,5*
Docenti a tempo indeterminato	Indennità fissa	2.424	2.420	70,0	-0,1
	Indennità legata alle funzioni svolte	0	0	0,0	-1,8
	Produttività	666	434	12,5	-34,9
	Straordinario	192	227	6,6	18,4
	Indennità di vacanza contrattuale	151	150	4,3	-0,6
	Altre voci	103	102	3,0	-0,7
	Spese non codificate nel Conto annuale	181	123	3,6	-32,1
	TOTALE	**3.717**	**3.456**	100,0	-7,0
	Arretrati risultato o produttività		0		***
	Arretrati	144	115		-20,1
	Totale arretrati	**144**	**115**		-20,1
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**3.861**	**3.572**		-7,5
	Voci escluse dalla RM	*58*	*50*		-12,8
Personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA)	Indennità fissa	1.251	1.193	55,9	-4,6
	Indennità legata alle funzioni svolte	0	0	0,0	89,4
	Produttività	1.071	721	33,7	-32,7
	Straordinario	0	1	0,0	8.850,0
	Indennità di vacanza contrattuale	119	119	5,5	-0,1
	Altre voci	1	0	0,0	-71,8
	Spese non codificate nel Conto annuale	107	103	4,8	-3,9
	TOTALE	**2.549**	**2.136**	100,0	-16,2
	Arretrati	107	146		35,5
	Totale arretrati	**107**	**146**		35,5
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**2.656**	**2.282**		-14,1
	Voci escluse dalla RM	*8*	*7*		-15,7

(segue)

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
MINISTERI					
Dirigenti di prima fascia	Posizione fissa	34.733	35.187	30,8	1,3
	Posizione variabile	62.242	60.868	53,3	-2,2
	Retribuzione di risultato	22.163	16.232	14,2	-26,8
	Indennità di vacanza contrattuale	384	339	0,3	-11,7
	Altre voci	72	70	0,1	-3,5
	Spese non codificate nel Conto annuale	2.933	1.594	1,4	-45,7
	TOTALE	**122.528**	**114.289**	100,0	-6,7
	Arretrati risultato o produttività		14.824		***
	Arretrati	11.939	1.485		-87,6
	Totale arretrati	**11.939**	**16.309**		36,6
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**134.467**	**130.598**		-2,9
Dirigenti di seconda fascia	Posizione fissa	11.423	11.327	30,6	-0,8
	Posizione variabile	17.021	16.402	44,2	-3,6
	Retribuzione di risultato	13.605	8.043	21,7	-40,9
	Indennità di vacanza contrattuale	293	266	0,7	-9,1
	Altre voci	344	369	1,0	7,3
	Spese non codificate nel Conto annuale	1.031	661	1,8	-35,9
	TOTALE	**43.718**	**37.069**	100,0	-15,2
	Arretrati risultato o produttività		6.805		***
	Arretrati	3.593	1.507		-58,1
	Totale arretrati	**3.593**	**8.312**		131,3
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**47.311**	**45.381**		-4,1
	Voci escluse dalla RM	*1.356*	*1.309*		-3,4
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	3.224	3.138	54,2	-2,7
	Indennità fissa	174	65	1,1	-62,5
	Indennità legata alle funzioni svolte	30	13	0,2	-57,4
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	244	200	3,5	-17,9
	Produttività	1.404	1.314	22,7	-6,4
	Straordinario	542	602	10,4	11,1
	Indennità di vacanza contrattuale	157	151	2,6	-3,2
	Altre voci	185	137	2,4	-25,9
	Spese non codificate nel Conto annuale	197	173	3,0	-12,1
	TOTALE	**6.156**	**5.793**	100,0	-5,9
	Arretrati risultato o produttività		137		***
	Arretrati	132	66		-49,8
	Totale arretrati	**132**	**203**		54,2
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**6.287**	**5.997**		-4,6
	Voci escluse dalla RM	*1.053*	*1.043*		-0,9

(segue)

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
AGENZIE FISCALI					
Dirigenti di prima fascia	Posizione fissa	33.504	33.419	21,7	-0,3
	Posizione variabile	56.627	54.767	35,6	-3,3
	Retribuzione di risultato	68.305	57.936	37,7	-15,2
	Indennità di vacanza contrattuale	379	383	0,2	1,0
	Altre voci	5.050	6.189	4,0	22,6
	Spese non codificate nel Conto annuale	420	1.157	0,8	175,7
	TOTALE	**164.285**	**153.851**	100,0	-6,4
	Arretrati risultato o produttività		848		***
	Arretrati	3.209	466		-85,5
	Totale arretrati	**3.209**	**1.313**		-59,1
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**167.494**	**155.164**		-7,4
Dirigenti di seconda fascia	Posizione fissa	11.222	11.218	17,6	0,0
	Posizione variabile	21.066	21.437	33,7	1,8
	Retribuzione di risultato	22.237	20.742	32,6	-6,7
	Indennità di vacanza contrattuale	297	298	0,5	0,2
	Altre voci	2.430	7.246	11,4	198,2
	Spese non codificate nel Conto annuale	122	2.718	4,3	2.134,0
	TOTALE	**57.373**	**63.658**	100,0	11,0
	Arretrati risultato o produttività		6.387		***
	Arretrati	8.618	3.141		-63,6
	Totale arretrati	**8.618**	**9.528**		10,6
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**65.992**	**73.186**		10,9
Terza Area con incarico dirigenziale provvisorio	Assegno stipendiale	13.703	12.996	22,5	-5,2
	Posizione fissa	17.660	17.161	29,8	-2,8
	Retribuzione di risultato	17.431	15.733	27,3	-9,7
	Indennità di amministrazione	8.111	7.913	13,7	-2,4
	Indennità legata alle funzioni svolte	76	1.068	1,9	1.304,0
	Produttività	75	73	0,1	-3,8
	Indennità di vacanza contrattuale	195	189	0,3	-3,0
	Altre voci	1.446	632	1,1	-56,3
	Altre spese Conto annuale	72	1.910	3,3	2.564,4
	TOTALE	**58.769**	**57.675**	100,0	-1,9
	Arretrati risultato o produttività		3.239		***
	Arretrati	6.117	2.395		-60,9
	Totale arretrati	**6.117**	**5.633**		-7,9
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**64.886**	**63.308**		-2,4

(segue)

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
segue **AGENZIE FISCALI**					
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	6.525	6.464	53,2	-0,9
	Indennità fissa	5	5	0,0	3,2
	Indennità legata alle funzioni svolte	239	268	2,2	12,1
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	215	219	1,8	2,0
	Produttività	3.638	3.802	31,3	4,5
	Straordinario	673	696	5,7	3,5
	Indennità di vacanza contrattuale	163	161	1,3	-1,1
	Altre voci	9	0	0,0	-100,0
	Spese non codificate nel Conto annuale	253	535	4,4	111,7
	TOTALE	**11.719**	**12.150**	100,0	3,7
	Arretrati risultato o produttività		66		***
	Arretrati	240	77		-68,1
	Totale arretrati	**240**	**143**		-40,4
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**11.960**	**12.294**		2,8
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI					
Dirigenti di prima fascia	Posizione fissa	33.780	33.547	32,2	-0,7
	Posizione variabile	62.025	61.197	58,8	-1,3
	Retribuzione di risultato	23.381	7.994	7,7	-65,8
	Indennità di vacanza contrattuale	387	384	0,4	-0,9
	Altre voci	1.447		0,0	-100,0
	Spese non codificate nel Conto annuale	882	947	0,9	7,4
	TOTALE	**121.902**	**104.069**	100,0	-14,6
	Arretrati	29.149	5.624		-80,7
	Totale arretrati	**29.149**	**5.624**		-80,7
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**151.051**	**109.693**		-27,4
Dirigenti di seconda fascia	Posizione fissa	11.722	11.541	25,5	-1,5
	Posizione variabile	29.299	28.688	63,3	-2,1
	Retribuzione di risultato	8.026	3.850	8,5	-52,0
	Indennità di vacanza contrattuale	301	297	0,7	-1,2
	Altre voci	909	3	0,0	-99,7
	Spese non codificate nel Conto annuale	1.408	944	2,1	-33,0
	TOTALE	**51.665**	**45.323**	100,0	-12,3
	Arretrati	8.627	2.583		-70,1
	Totale arretrati	**8.627**	**2.583**		-70,1
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**60.293**	**47.905**		-20,5

(segue)

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
segue **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**					
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	7.169	7.162	33,7	-0,1
	Indennità fissa	7.502	7.579	35,7	1,0
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	470	474	2,2	0,9
	Produttività	2.729	3.242	15,3	18,8
	Straordinario	1.576	1.628	7,7	3,3
	Indennità di vacanza contrattuale	187	188	0,9	0,2
	Altre voci	411	262	1,2	-36,1
	Spese non codificate nel Conto annuale	336	721	3,4	114,8
	TOTALE	**20.379**	**21.257**	100,0	4,3
	Arretrati risultato o produttività		3.989		***
	Arretrati	4.755	71		-98,5
	Totale arretrati	**4.755**	**4.059**		-14,6
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**25.134**	**25.316**		0,7
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE					
Dirigenti non medici	Posizione fissa	5.189	5.095	25,9	-1,8
	Posizione variabile	5.625	5.690	28,9	1,1
	Retribuzione di risultato	5.929	5.771	29,3	-2,7
	Indennità legata alle funzioni svolte	1.238	1.187	6,0	-4,1
	Indennità fissa	70	36	0,2	-49,1
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	497	512	2,6	3,1
	Straordinario	286	307	1,6	7,6
	Indennità di vacanza contrattuale	291	290	1,5	-0,1
	Altre voci	219	226	1,1	3,2
	Spese non codificate nel Conto annuale	497	576	2,9	15,9
	TOTALE	**19.842**	**19.691**	100,0	-0,8
	Arretrati	563	227		-59,7
	Totale arretrati	**563**	**227**		-59,7
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**20.404**	**19.918**		-2,4
	Voci escluse dalla RM	*8.196*	8.249	33,1	0,7
Medici	Posizione fissa	4.312	4.254	17,1	-1,3
	Posizione variabile	3.874	3.982	16,0	2,8
	Retribuzione di risultato	3.791	3.695	14,8	-2,5
	Indennità legata alle funzioni svolte	597	593	2,4	-0,7
	Indennità fissa	7.851	7.844	31,5	-0,1
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	2.489	2.544	10,2	2,2
	Straordinario	1.029	1.046	4,2	1,7
	Indennità di vacanza contrattuale	293	293	1,2	0,0
	Altre voci	64	56	0,2	-11,6
	Spese non codificate nel Conto annuale	703	632	2,5	-10,1
	TOTALE	**25.003**	**24.938**	100,0	-0,3
	Arretrati	276	188		-31,7
	Totale arretrati	**276**	**188**		-31,7
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**25.278**	**25.126**		-0,6
	Voci escluse dalla RM	11.068	11.074		0,1

(segue)

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
***segue* SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE**					
Personale non dirigente	Indennità fissa	0	0	0,0	4,7
	Indennità legata alle funzioni svolte	226	229	4,8	1,2
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	1.728	1.734	36,7	0,4
	Produttività	1.714	1.686	35,7	-1,6
	Straordinario	677	707	14,9	4,5
	Indennità di vacanza contrattuale	172	172	3,6	-0,2
	Altre voci	5	18	0,4	269,0
	Spese non codificate nel Conto annuale	208	183	3,9	-12,0
	TOTALE	**4.729**	**4.729**	100,0	0,0
	Arretrati	45	29		-36,5
	Totale arretrati	**45**	**29**		-36,5
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**4.775**	**4.757**		-0,4
	Voci escluse dalla RM	*238*	250		4,7
REGIONI E AUTONOMIE LOCALI (A STATUTO ORDINARIO)					
Qualifica dirigenziale	Posizione fissa	35.907	35.772	76,2	-0,4
	Retribuzione di risultato	10.991	8.248	17,6	-25,0
	Indennità di vacanza contrattuale	283	285	0,6	0,7
	Altre voci	2.436	2.055	4,4	-15,6
	Spese non codificate nel Conto annuale	555	587	1,2	5,7
	TOTALE	**50.172**	**46.946**	100,0	-6,4
	Arretrati risultato o produttività		3.182		***
	Arretrati	646	256		-60,3
	Totale arretrati	**646**	**3.438**		432,5
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**50.818**	**50.385**		-0,9
	Voci escluse dalla RM	13	23		85,2
Segretari comunali	Indennità di amministrazione	20	11	0,0	-44,6
	Indennità legata alle funzioni svolte	24.126	24.490	57,7	1,5
	Rogito, segreteria, scavalco	14.285	13.989	33,0	-2,1
	Onorari avvocati	23	49	0,1	116,4
	Compenso aggiuntivo	3.990	2.114	5,0	-47,0
	Produttività	25	27	0,1	7,8
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	26	18	0,0	-32,3
	Straordinario	11	30	0,1	184,8
	Indennità di vacanza contrattuale	215	208	0,5	-3,3
	Altre voci	98	60	0,1	-39,4
	Spese non codificate nel Conto annuale	1.701	1.426	3,4	-16,2
	TOTALE	**44.519**	**42.421**	100,0	-4,7
	Arretrati risultato o produttività		661		***
	Arretrati	368	239		-35,0
	Totale arretrati	**368**	**900**		144,8
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**44.887**	**43.321**		-3,5
	Voci escluse dalla RM	3	7		123,7

(segue)

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
segue **REGIONI E AUTONOMIE LOCALI (A STATUTO ORDINARIO)**					
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	532	532	11,2	0,0
	Indennità legata alle funzioni svolte	1.476	1.334	28,1	-9,6
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	785	764	16,1	-2,7
	Produttività	1.052	1.024	21,6	-2,6
	Straordinario	605	504	10,6	-16,6
	Indennità di vacanza contrattuale	156	157	3,3	0,8
	Altre voci	277	261	5,5	-5,7
	Spese non codificate nel Conto annuale	194	166	3,5	-14,4
	TOTALE	**5.077**	**4.743**	100,0	-6,6
	Arretrati risultato o produttività		86		***
	Arretrati	89	85		-4,8
	Totale arretrati	**89**	**170**		91,4
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**5.166**	**4.913**		-4,9
	Voci escluse dalla RM	53	59		12,3
UNIVERSITA'					
Dirigenti di seconda fascia	Posizione fissa	13.781	13.403	27,9	-2,7
	Posizione variabile	21.759	21.861	45,5	0,5
	Retribuzione di risultato	12.597	11.801	24,5	-6,3
	Indennità di vacanza contrattuale	242	241	0,5	-0,4
	Altre voci	626	758	1,6	21,2
	Spese non codificate nel Conto annuale	324	33	0,1	-89,7
	TOTALE	**49.329**	**48.098**	100,0	-2,5
	Arretrati risultato o produttività		884		***
	Arretrati	311	74		-76,4
	Totale arretrati	**311**	**957**		207,6
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**49.640**	**49.055**		-1,2
	Voci escluse dalla RM	*202*	*191*		-5,4
Elevate professionalità	Indennità di amministrazione	2.981	2.975	26,6	-0,2
	Indennità fissa	106	109	1,0	3,4
	Indennità legata alle funzioni svolte	7.320	7.244	64,7	-1,0
	Produttività	44	90	0,8	105,3
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	38	37	0,3	-2,4
	Straordinario	0	0	0,0	263,3
	Indennità di vacanza contrattuale	214	216	1,9	0,6
	Altre voci	251	380	3,4	51,3
	Spese non codificate nel Conto annuale	303	145	1,3	-52,2
	TOTALE	**11.256**	**11.195**	100,0	-0,5
	Arretrati risultato o produttività		351		***
	Arretrati	229	458		100,4
	Totale arretrati	**229**	**809**		254,1
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**11.485**	**12.004**		4,5
	Voci escluse dalla RM	*3.753*	*937*		-75,0

(segue)

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
***segue* UNIVERSITA'**					
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	2.473	2.471	62,3	-0,1
	Indennità fissa	44	43	1,1	-1,7
	Indennità legata alle funzioni svolte	332	344	8,7	3,5
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	52	64	1,6	24,5
	Produttività	484	511	12,9	5,5
	Straordinario	177	195	4,9	9,8
	Indennità di vacanza contrattuale	167	168	4,2	0,5
	Altre voci	37	49	1,2	32,0
	Spese non codificate nel Conto annuale	126	121	3,0	-4,1
	TOTALE	**3.893**	**3.966**	100,0	1,9
	Arretrati risultato o produttività		64		***
	Arretrati	145	102		-30,1
	Totale arretrati	**145**	**166**		14,2
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**4.038**	**4.132**		2,3
	Voci escluse dalla RM	*882*	380		-56,9
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI					
Dirigenti di prima fascia	Posizione fissa	33.789	33.858	22,0	0,2
	Posizione variabile	71.004	70.887	46,0	-0,2
	Retribuzione di risultato	49.106	46.527	30,2	-5,3
	Indennità di vacanza contrattuale	326	322	0,2	-1,2
	Altre voci	2.124	2.365	1,5	11,4
	Spese non codificate nel Conto annuale	142	39	0,0	-72,9
	TOTALE	**156.490**	**153.999**	100,0	-1,6
	Arretrati risultato o produttività		7.327		***
	Arretrati	18.615	4.520		-75,7
	Totale arretrati	**18.615**	**11.847**		-36,4
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**175.105**	**165.846**		-5,3
Dirigenti di seconda fascia	Posizione fissa	11.590	11.490	14,1	-0,9
	Posizione variabile	27.831	27.840	34,3	0,0
	Retribuzione di risultato	39.887	35.604	43,8	-10,7
	Indennità di vacanza contrattuale	277	278	0,3	0,3
	Altre voci	4.826	4.333	5,3	-10,2
	Spese non codificate nel Conto annuale	1.262	1.702	2,1	34,9
	TOTALE	**85.674**	**81.247**	100,0	-5,2
	Arretrati risultato o produttività		1.798		***
	Arretrati	3.699	1.520		-58,9
	Totale arretrati	**3.699**	**3.318**		-10,3
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**89.373**	**84.566**		-5,4

(segue)

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
***segue* ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI**					
Medici	Posizione fissa	12.132	11.913	30,9	-1,8
	Posizione variabile	5.312	5.031	13,1	-5,3
	Retribuzione di risultato	11.744	9.018	23,4	-23,2
	Straordinario	514	411	1,1	-20,1
	Indennità di vacanza contrattuale	253	253	0,7	-0,1
	Altre voci	3.160	2.910	7,6	-7,9
	Spese non codificate nel Conto annuale	9.043	9.008	23,4	-0,4
	TOTALE	**42.158**	**38.544**	100,0	-8,6
	Arretrati risultato o produttività		1.912		***
	Arretrati	8.201	123		-98,5
	Totale arretrati	**8.201**	**2.035**		-75,2
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**50.359**	**40.579**		-19,4
	Voci escluse dalla RM	*42*	35		-15,1
Professionisti	Indennità legata alle funzioni svolte	31.943	28.188	32,1	-11,8
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	0	0	0,0	1,6
	Indennità di vacanza contrattuale	285	286	0,3	0,1
	Altre voci	47.247	49.084	55,8	3,9
	Spese non codificate nel Conto annuale	8.095	10.377	11,8	28,2
	TOTALE	**87.571**	**87.935**	100,0	0,4
	Arretrati risultato o produttività		1.268		***
	Arretrati	3.995	459		-88,5
	Totale arretrati	**3.995**	**1.727**		-56,8
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**91.566**	**89.662**		-2,1
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	2.067	2.072	18,9	0,2
	Indennità legata alle funzioni svolte	686	717	6,5	4,6
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	1.138	1.235	11,2	8,5
	Produttività	2.587	2.694	24,5	4,1
	Straordinario	538	480	4,4	-10,9
	Indennità di vacanza contrattuale	170	169	1,5	-0,4
	Altre voci	2.483	1.966	17,9	-20,8
	Spese non codificate nel Conto annuale	1.684	1.656	15,1	-1,6
	TOTALE	**11.353**	**10.989**	100,0	-3,2
	Arretrati risultato o produttività		1.124		***
	Arretrati	1.185	169		-85,7
	Totale arretrati	**1.185**	**1.293**		9,1
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**12.539**	**12.282**		-2,0
	Voci escluse dalla RM	*18*	19		6,1
ENTI DI RICERCA					
Dirigenti di prima fascia	Posizione fissa	34.683	36.300	32,3	4,7
	Posizione variabile	47.569	64.970	57,8	36,6
	Retribuzione di risultato	9.212	10.841	9,6	17,7
	Indennità di vacanza contrattuale	380	304	0,3	-20,0
	TOTALE	**91.844**	**112.415**	100,0	22,4

(segue)

(segue tavola 12)

Comparto e categoria di personale	Voce di spesa	2013 (euro)	2014 (euro)	Compo-sizione %	Varia-zione % 2014 su 2013
***segue* ENTI DI RICERCA**					
Dirigenti di seconda fascia	Posizione fissa	13.783	14.427	29,4	4,7
	Posizione variabile	24.472	25.596	52,2	4,6
	Retribuzione di risultato	7.059	7.373	15,0	4,4
	Indennità di vacanza contrattuale	264	297	0,6	12,5
	Altre voci	21		0,0	-100,0
	Spese non codificate nel Conto annuale	1.839	1.378	2,8	-25,1
	TOTALE	**47.438**	**49.070**	100,0	3,4
	Arretrati risultato o produttività		8.716		***
	Arretrati	969	179		-81,5
	Totale arretrati	**969**	**8.895**		817,7
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**48.408**	**57.965**		19,7
	Voci escluse dalla RM		*154*		***
Ricercatori e tecnologi	Indennità fissa	1.484	1.485	42,3	0,1
	Indennità legata alle funzioni svolte	1.293	1.127	32,1	-12,8
	Produttività	2	2	0,0	-26,3
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	85	94	2,7	10,5
	Straordinario	242	0	0,0	-100,0
	Indennità di vacanza contrattuale	0	260	7,4	183.035,3
	Spese non codificate nel Conto annuale	529	547	15,6	3,4
	TOTALE	**3.634**	**3.514**	100,0	-3,3
	Arretrati risultato o produttività		1		***
	Arretrati	175	132		-24,4
	Totale arretrati	**175**	**134**		-23,7
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**3.809**	**3.648**		-4,2
	Voci escluse dalla RM	*14*	17		18,4
Personale non dirigente	Indennità di amministrazione	7.826	7.080	81,2	-9,5
	Indennità fissa	1	1	0,0	-31,6
	Indennità legata alle funzioni svolte	15	75	0,9	386,8
	Indennità legata alle condizioni di lavoro	502	541	6,2	7,9
	Produttività	123	97	1,1	-20,9
	Straordinario	419	426	4,9	1,7
	Indennità di vacanza contrattuale	160	176	2,0	9,9
	Spese non codificate nel Conto annuale	325	327	3,7	0,6
	TOTALE	**9.371**	**8.723**	100,0	-6,9
	Arretrati risultato o produttività		132		***
	Arretrati	700	222		-68,3
	Totale arretrati	**700**	**354**		-49,5
	TOTALE INCLUSI ARRETRATI	**10.070**	**9.077**		-9,9
	Voci escluse dalla RM	*38*	20		-47,6

(*) Le retribuzioni si riferiscono al solo personale a tempo indeterminato. E' data evidenza delle voci escluse dal calcolo della retribuzione media (spesa media per arretrati e voci di spesa escluse dal calcolo: indennità per servizio prestato all'estero, indennità De Maria, indennità di esclusività del rapporto di lavoro, ecc.). Sono escluse dal calcolo le qualifiche che presentano un numero di mensilità pagate per cedolini stipendiali inferiore a 12, in linea con il nuovo algoritmo per il calcolo delle retribuzioni medie predisposto dalla RGS-IGOP.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

CAPITOLO QUARTO

I NODI IRRISOLTI DEL PUBBLICO IMPIEGO IN ITALIA

1. La produttività del settore pubblico: le osservazione della Corte e dell'Unione europea - 2. La riforma della Pubblica Amministrazione e il riordino della dirigenza pubblica - 3. Prospettive per il riavvio della contrattazione collettiva

1. La produttività del settore pubblico: le osservazione della Corte e dell'Unione europea

Come evidenziato nei capitoli precedenti, le misure di contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente hanno prodotto effetti finanziari di gran lunga superiori alle attese ed hanno contribuito a riportare sotto controllo una variabile che rappresenta il 23,7 per cento della spesa primaria corrente delle pubbliche amministrazioni e che, per un lungo arco temporale, aveva avuto una disordinata dinamica espansiva.

Si è trattato, peraltro, di un intervento emergenziale, necessariamente temporaneo e non ulteriormente prorogabile.

La Corte ha più volte sottolineato la severità del complessivo impianto del decreto-legge n. 78 del 2010 che, sia pur in un contesto di moderato andamento dell'inflazione, ha bloccato per un periodo pari a due tornate contrattuali triennali qualunque ipotesi di crescita della retribuzione dei pubblici dipendenti, cristallizzata ai valori in godimento nel 2010.

Il rinvio della contrattazione collettiva ha, inoltre, impedito la ristrutturazione del complessivo assetto retributivo, prefigurato dall'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001[1], finalizzata ad un utilizzo del salario accessorio quale leva per il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e ad incentivare il merito individuale.

Solo alcune delle misure adottate, inoltre, hanno comportato una diminuzione strutturale della spesa. E' il caso, ad esempio, della riorganizzazione dell'amministrazione scolastica che ha avuto quale conseguenza un dimensionamento del personale sulla base di un più efficiente rapporto tra docenti e studenti, nonchè l'accorpamento di diversi istituti scolastici sottodimensionati.

[1] La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 178 del 2015 ha sottolineato, richiamando la norma citata, che per i pubblici dipendenti il contratto collettivo concorre, da un lato, a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001) e, proprio in virtù di queste peculiare funzioni, che ne garantiscono l'efficacia soggettiva, generalizzata, rinvia necessariamente ai doveri di solidarietà fondati sull'art. 2 della Costituzione.

Le norme limitative del *turnover*, viceversa, producono economie a regime solo se accompagnate da contemporanei interventi di revisione delle piante organiche, attuati solo in alcuni comparti (ministeri ed enti previdenziali) con un numero relativamente limitato di dipendenti[2].

Altri interventi di blocco della dinamica retributiva hanno prodotto, viceversa, risparmi solo temporanei, con conseguente ripresa della spesa al venir meno delle misure, sia pure senza corresponsione di arretrati.

Sotto il profilo applicativo, le norme introdotte dal decreto-legge n. 78 del 2010 - più volte modificate e reiterate - hanno dato luogo ad un sistema complesso, ricco di deroghe, di esenzioni, di rimodulazioni e di aggiustamenti, di difficile interpretazione e gestione. L'assetto organizzativo si è rivelato fragile ed incerto. Frequenti sono state, inoltre, le differenze attuative nei diversi comparti e nei diversi enti sulla base di circolari e di pareri non sempre univoci.

Normative maggiormente permissive si sono alternate ad interventi più rigorosi, spesso aventi valore retroattivo, o riferiti a particolari categorie di dipendenti, rendendo labile il quadro di riferimento per la definizione degli assetti organizzativi.

Emblematica la vicenda relativa all'applicazione della complessa normativa sul blocco e la riduzione dei fondi unici di amministrazione contenuta nell'articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2010, più volte modificata ed integrata.

La previsione di una riduzione del valore dei fondi unici, sulla base dei dipendenti in servizio in ciascun anno di riferimento, è stata oggetto di diversi interventi interpretativi da parte della Ragioneria generale dello Stato[3], di alcune sezioni regionali della Corte dei conti[4] e dell'ARAN[5].

In relazione ai vincoli assunzionali ed al prolungamento dell'età lavorativa, la Corte ha più volte sottolineato il progressivo aumento dell'età media dei dipendenti pubblici.

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2014 dava evidenza ai risultati di un confronto effettuato dall'OCSE sull'anzianità media dei dipendenti[6] delle amministrazioni ministeriali: la percentuale di addetti con età superiore a 50 anni risultava per l'Italia pari a circa il 50 per cento, a fronte di valori decisamente inferiori nella maggior parte dei paesi industrializzati, dove in numerosi casi i dipendenti *over* 50 erano al di sotto del 30 per cento.

---

[2] Con riferimento alla previsione di vincoli assunzionali nei confronti delle Regioni e delle Autonomie locali, la Corte costituzionale con sentenza n. 218 del 2015 (emessa prima dell'ulteriore inasprimento dei limiti al *turnover* previsto dalla legge finanziaria per il 2016) ha ritenuto che la fissazione di limiti al tasso di ricambio dei dipendenti per i predetti enti è costituzionalmente legittima solo nella misura in cui l'intervento normativo rivesta carattere transitorio e sia giustificato da obiettive esigenze di riequilibrio della finanza pubblica.

[3] Secondo la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 12 del 2011 che propone il metodo cosiddetto della semisomma che considera fittiziamente le riduzioni di personale come avvenute tutte il 30 giugno di ciascun anno.

[4] La Sezione di controllo per la Regione Lombardia, parere n. 324 del 2011, si è espressa nel senso che il confronto tra il personale in servizio nei diversi anni debba essere effettuato sulla base dei valori dell'occupazione al 1° gennaio di ciascun anno.

[5] Secondo il metodo suggerito dall'ARAN, se il valore del fondo unico per ciascun anno di riferimento risulta già inferiore a quello del 2010, non va effettuato alcun ulteriore taglio in relazione all'intervenuta riduzione di personale.

[6] Il citato Rapporto è stato approvato con delibera n. 5 del 12 giugno 2014.

Un ulteriore raffronto, riferito al totale dei dipendenti pubblici, evidenziava come in Francia il 6 per cento degli occupati avesse meno di 25 anni ed il 22 per cento fosse collocato nella fascia tra i 25 ed i 34; percentuali analoghe si riscontravano per il Regno Unito (pari rispettivamente al 5 ed al 20 per cento). Per l'Italia la prima percentuale risultava irrisoria, mentre i lavoratori pubblici al di sotto dei 35 anni erano appena il 10 per cento del totale.

I dati riportati nel Conto annuale per il 2014, riassunti nella *tavola 1*, sottolineano una ancor più marcata evidenza del fenomeno.

Tavola 1

Concentrazione nelle fasce di età

(valori percentuali)

COMPARTO	PIU' di 50 ANNI		PIU' di 60 ANNI		MENO di 50 ANNI		MENO di 35 ANNI	
	2008	2014	2008	2014	2008	2014	2008	2014
Ministeri	52	71	8	18	48	29	3	2
Agenzie fiscali	53	60	9	17	47	40	8	5
Presidenza del Consiglio dei ministri	58	73	13	18	42	27	3	3
Scuola	50	58	9	15	50	42	7	5
Corpi di polizia	10	25	0	0	90	75	24	18
Forze armate	8	12	0	0	92	88	56	41
Vigili del fuoco	20	33	0	2	80	67	14	13
Magistratura	44	50	20	17	56	50	7	8
Carriera diplomatica	35	31	18	6	65	69	19	23
Carriera prefettizia	60	78	15	25	40	22	3	1
Carriera penitenziaria	44	56	11	13	56	44	-	-
TOTALE SETTORE STATALE	**39**	**48**	**7**	**11**	**61**	**52**	**15**	**11**
Enti pubblici non economici	48	66	7	15	52	34	6	1
Enti di ricerca	45	52	11	12	55	48	4	2
Università	47	56	17	18	53	44	8	2
Servizio sanitario nazionale	40	52	5	11	60	48	9	6
Regioni e Autonomie locali	47	61	5	15	53	39	8	4
Regioni a statuto speciale e Province autonome	32	53	2	9	68	47	11	5
TOTALE SETTORE NON STATALE	**43**	**56**	**6**	**12**	**57**	**44**	**8**	**5**
TOTALE	**40**	**51**	**6**	**12**	**60**	**49**	**12**	**8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

I dipendenti con più di cinquant'anni rappresentano oltre la metà del totale, con una percentuale che aumenta di 11 punti rispetto al 2008.

Solo relativamente al personale del Comparto sicurezza-difesa, meno interessato ai limiti assunzionali e con una più bassa età di ingresso e di collocamento a riposo, l'età anagrafica degli addetti si presenta stabile, su valori inferiori a quelli sopradescritti.

I dipendenti con meno di 35 anni, al termine del 2014, sono l'8 per cento del totale, con un dato decisamente inferiore nei ministeri, nelle agenzie fiscali e nella Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il progressivo innalzamento dell'età anagrafica si riflette negativamente sulla propensione all'innovazione ed al cambiamento, sulla necessaria reingegnerizzazione delle procedure, sull'utilizzo di nuove tecnologie, sulla auspicata introduzione di metodi manageriali di gestione.

Più volte la Corte ha sottolineato come le politiche di personale non sono mai state correlate al miglioramento della produttività del settore pubblico, attraverso l'introduzione di un reale meccanismo incentivante e premiale, basato

sull'introduzione di un effettivo sistema di valutazione della produttività individuale e collettiva[7].

Le osservazioni della Corte hanno trovato conferma nel *Country report 2016*, relativo all'Italia, predisposto dalla Commissione dell'Unione europea. Sulla base di una complessa batteria di indicatori, il citato rapporto evidenzia che l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico italiano sono decisamente inferiori alla media dell'Unione europea.

Tra le cause alla base del non positivo giudizio, la Commissione sottolinea il non chiaro riparto di competenze tra amministrazioni centrali ed autonomie locali, con sovrapposizioni, duplicazioni di interventi e una significativa conflittualità istituzionale. Sotto osservazione l'età media del personale i titoli di studio necessari per l'accesso al lavoro pubblico (solo il 18 per cento dei pubblici dipendenti sono in possesso di un diploma di laurea)[8], la mancata reingegnerizzazione dei procedimenti, la scarsa attenzione alla formazione specifica del personale, il permanere di una forte dipendenza della dirigenza pubblica nei confronti della politica e, non ultimo, una diffusa corruzione.

2. La riforma della Pubblica Amministrazione e il riordino della dirigenza pubblica

Un forte recupero di produttività del settore pubblico è atteso dal completamento del quadro normativo delineato dalla legge delega n. 187 del 13 agosto 2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

La Corte, in due audizioni parlamentari, è stata chiamata ad esprimere le proprie valutazioni sul testo del relativo disegno di legge delega.

---

[7] Sul punto merita di essere rammentata la vicenda relativa alla contrattazione collettiva per il biennio 2006-2007. Per la parte normativa il quadro di riferimento degli accordi da stipulare era costituito dai principi posti nel documento concordato dal Governo, dai rappresentanti datoriali dei settori di contrattazione non statale e dalle organizzazioni sindacali, "*memorandum* d'intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", sottoscritto il 18 gennaio 2007, all'interno del quale la contrattazione nazionale ed integrativa venivano viste quali strumenti per contribuire alla definizione di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche.
In particolare il citato documento prevedeva la valorizzazione delle professionalità degli operatori; la distribuzione del salario di produttività sulla base di parametri oggettivi e la misurazione della quantità e qualità dei servizi resi quale fondamento del sistema di valutazione della produttività individuale e collettiva del personale. Gli esiti della tornata contrattuale si sono rilevati, tuttavia, complessivamente deludenti rispetto alle attese: i contratti stipulati mostrano un'attenzione decisamente modesta alle questioni della produttività del lavoro nel settore pubblico, in quanto le risorse disponibili risultano impiegate pressoché totalmente per elevare i trattamenti fissi e continuativi. Ancora una volta, dunque, sono venuti a mancare vincolanti e reali impegni per l'introduzione di strumenti e tecniche di valutazione delle prestazioni individuali e della produttività del lavoro.

[8] Elevato anche il cosiddetto *skill mismatch*, cioè il divario tra il titolo di studio richiesto per la copertura di un posto funzione e quello effettivamente posseduto dal titolare, che raggiunge il 33 per cento. Sul punto il *Country report* riprende i risultati di uno studio dell'ARAN "*Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*" del 4 dicembre 2013. Il documento dell'ARAN rileva, tra l'altro, come, con riferimento al personale amministrativo, solo il 26 per cento dei posti di funzione sia teoricamente riservato a chi è in possesso di una laurea.
Anche i posti riservati ai laureati, peraltro, non sempre sono coperti da personale in possesso del previsto titolo di studio, a causa di "promozioni" di dipendenti appartenenti a categorie inferiori.

In quella sede, la Corte osservava, preliminarmente, l'importanza della iniziativa che non si limitava ad operare correzioni marginali agli assetti ordinamentali, prefigurando cambiamenti radicali, con un taglio riformatore ambizioso ed innovativo.

Con riferimento alla disciplina del personale pubblico oggetto della presente relazione, vengono in rilevo le deleghe relative alla revisione delle norme sull'ordinamento della dirigenza pubblica (articolo 11) e quella sul riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (art. 17).

Con riferimento al primo ambito di intervento, i criteri direttivi per l'esercizio della delega ripropongono il ruolo unico dei dirigenti, già sperimentato con esiti non del tutto positivi nel nostro ordinamento, limitatamente alle amministrazioni statali, per effetto del decreto legislativo n. 80 del 1998, abrogato dalla legge n. 145 del 2002.

La delega prevede, poi, l'abolizione dell'attuale articolazione della dirigenza in due fasce, la revisione delle procedure per il conferimento degli incarichi e di quelle per il reclutamento del personale. Ulteriori disposizioni riguardano, infine, la revisione del trattamento economico e l'introduzione di un periodo massimo per il collocamento in disponibilità presso il ruolo unico, nel caso di protratto mancato conferimento di un incarico. Decorso tale termine viene prevista la decadenza dal servizio.

Sulla delineata riforma della dirigenza pubblica, la Corte esprimeva motivate perplessità che in questa sede meritano di essere confermate, tenuto conto che il testo approvato dal Parlamento non differisce, nella sostanza, da quello originario.

In particolare, l'abolizione della distinzione della dirigenza in fasce, l'ampliamento della platea dei possibili interessati al conferimento di un incarico, l'aumento dei margini di discrezionalità nella scelta dei possibili titolari, le conseguenze del mancato conferimento di una funzione rappresentano un complesso di elementi che potrebbero, in concreto, limitare l'autonomia dei dirigenti rispetto agli organi politici.

La condivisibile scelta di delineare modelli manageriali di gestione andrebbe, inoltre, ad avviso della Corte, contemperata con la necessità di considerare, per il conferimento di incarichi specifici, anche l'esperienza e la professionalità maturate nei settori di competenza.

Anche alla luce dell'esperienza derivante dalla precedente sperimentazione del ruolo unico, gli effettivi margini di flessibilità nella scelta dei dirigenti, cui conferire incarichi particolari, rischia in concreto di essere condizionata da un dimensionamento iniziale degli iscritti in misura inferiore ai posti da coprire. Infatti, tra i soggetti al momento privi di incarico potrebbero non essere presenti professionalità idonee ai posti da coprire.

Ulteriori osservazioni riguardano la sostanziale conferma della struttura dell'assetto retributivo dei dirigenti e, in particolare, la perdurante mancata indicazione di una misura massima della retribuzione di risultato che resta, dunque, in concreto ancora condizionata nel suo ammontare dal diverso dimensionamento dei fondi unici di amministrazione.

Con riferimento al secondo ambito di intervento (revisione, riordino e coordinamento della normativa in materia di lavoro pubblico attualmente contenuta nel d.lgs n. 165 del 2001), i criteri direttivi della legge delega sono stati resi maggiormente ampi ed articolati in esito al dibattito parlamentare. Si tratta di

indicazioni, in gran parte, condivisibili, con particolare riferimento alla ribadita necessità - da perseguire con coerenza nei decreti delegati e soprattutto nella concreta prassi operativa - di razionalizzare e migliorare i sistemi di valutazione del personale.

3. Prospettive per il riavvio della contrattazione collettiva

Il non facile percorso verso politiche di personale in grado di intervenire sulle criticità strutturali del pubblico impiego è affidato anche, e soprattutto, alla ripresa dell'attività contrattuale, ormai improcrastinabile secondo quanto stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 24 giugno 2015.

Il riavvio delle trattative si confronta, peraltro, con un contesto ordinamentale mai sperimentato sinora per il pubblico impiego, e in parte, da completare.

Il 5 aprile 2016 è stata sottoscritta l'ipotesi di accordo per la ridefinizione dei comparti di contrattazione e delle relative aree dirigenziali, prefigurata dall'articolo 40, comma 2, del d.l.gs n. 165 del 2001. Le aggregazioni sono state ridotte da undici a quattro, riferite rispettivamente alle funzioni centrali, alle funzioni locali, al comparto dell'istruzione e della ricerca e a quello della Sanità, In particolare l'opera di riaggregazione ha riguardato principalmente il comparto delle funzioni centrali, nel quale sono confluiti gli attuali comparti Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, nonché gli Enti di cui all'art. 70 del citato d.lgs. n. 165 del 2001.

L'accorpamento dei comparti postula l'esigenza che la contrattazione collettiva si dia carico di un progressivo superamento delle differenze nella struttura della retribuzione e nell'entità delle singole voci, all'interno di enti che ormai appartengono alla medesima aggregazione, anche allo scopo di favorire la mobilità del personale e consentire l'applicazione delle regole sui ruoli unici della dirigenza.

Restano, peraltro, importanti problematiche da risolvere prodromiche alla ripresa delle trattative.

La prima riguarda la necessaria ricomposizione delle organizzazioni sindacali relative a specifiche categorie di personale che rischiano di perdere rappresentatività all'interno delle nuove aggregazioni.

Da definire anche la normativa applicabile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, non espressamente ricompresa all'interno del citato accordo quadro.

Relativamente al pubblico impiego, inoltre, le regole contenute nell'accordo quadro del 30 aprile 2009 (non condivise tra l'altro da tutte le sigle sindacali), necessitano di essere armonizzate con la successiva normativa contenuta nel d.lgs n. 150 del 2009, con riferimento soprattutto ai vincoli e al ruolo della contrattazione di secondo livello ed alle prerogative del datore di lavoro in caso di eccesivo protrarsi delle trattative.

Il disegno normativo va, infine, completato con riferimento alla definizione di margini di autonomia (nei limiti della compatibilità economica e finanziaria degli incrementi retributivi) per i comparti riguardanti il personale non statale, in coerenza con l'evoluzione del quadro ordinamentale del federalismo amministrativo e fiscale.

Va valutata anche l'opportunità di una revisione delle regole sulla crescita delle retribuzioni poste nel citato accordo quadro del 30 aprile 2009, anche alla luce della concreta esperienza della contrattazione del settore privato, svoltasi all'interno del predetto quadro ordinamentale.

Le previsioni circa l'andamento dell'inflazione misurata secondo l'indice IPCA depurato, nel periodo di riferimento, affidate all'ISTAT, dopo la soppressione dell'ISAE, si sono, infatti, rivelate poco affidabili, con significativi scostamenti rispetto ai dati di consuntivo[9].

Nella concreta prassi applicativa, in alcuni rinnovi contrattuali riguardanti il settore privato, sono stati presi in considerazione indicatori diversi, in altri l'IPCA è stato considerato come base per le successive trattative, in altri ancora, tale indice è stato applicato anche a componenti retributive non previste nel citato accordo[10].

La stessa decisione di depurare l'indicatore dell'inflazione dall'andamento dei prezzi dei prodotti energetici importati, allo scopo di consentire il recupero della dinamica inflazionistica, evitando che i contratti stessi potessero contribuire ad implementare il fenomeno, merita di essere riconsiderata nell'attuale, inusitato, contesto di andamento in diminuzione del prezzo del petrolio.

Una ulteriore problematica, specifica al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, riguarda l'individuazione della massa salariale di riferimento alla quale applicare il predetto indicatore costituita dalle sole voci di carattere stipendiale, dizione, quest'ultima, al momento non univoca e suscettibile di diverse interpretazioni.

Nel merito, superate le sopra evidenziate questioni preliminari, la Corte auspica che la contrattazione collettiva affronti i nodi irrisolti del pubblico impiego, contribuendo a delineare un assetto ordinamentale, per quanto attiene alle materie di competenza, coerente con il disegno normativo di riforma dell'amministrazione pubblica.

Il rischio da evitare è quello di una contrattazione minimale che, anche in relazione alla scarsità delle risorse disponibili, si limiti a prevedere incrementi indifferenziati sulle sole componenti fisse della retribuzione.

[9] In particolare, a fronte di una previsione effettuata il 30 maggio 2011 di un IPCA depurato pari rispettivamente, al 2 per cento nel 2012 e all'1,9 per i due anni successivi, a consuntivo il predetto indicatore ha evidenziato valori pari al 3,2, all'1,3 e allo 0,3 per cento.

[10] Si veda sul punto lo studio "Indice IPCA e contrattazione collettiva", Adapt labour studies e.book n. 8, 2013.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016
SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

ATTIVITÀ CONSULTIVA DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO IN MATERIA DI PERSONALE PUBBLICO

INDICE

1. Limiti alla crescita della spesa di personale 111

2. Elusione dei limiti di spesa 127

3. Limiti alla crescita dei Fondi unici 128

4. Blocco delle progressioni orizzontali 143

5. Vincoli alle assunzioni 143
5.1. Mobilità 148
5.2. Comando 156
5.3. Limiti conseguenti al riordino delle Province 157
5.4. Convenzioni tra Comuni 162
5.5. Violazione del Patto di stabilità interno 164
5.6. Riassunzioni del personale trasferito 166
5.7. Assunzioni di dipendenti appartenenti a categorie protette 168

6. Enti non soggetti al Patto di stabilità interno 170

7. Personale con rapporto di lavoro flessibile 173

8. Incarichi dirigenziali *ex* art. 110 TUEL 183

9. Compensi e indennità 190

10. Stabilizzazione del personale precario 197

11. Società partecipate 199

1. Limiti alla crescita della spesa di personale

Anche nel periodo considerato (2013-2016), la produzione giuridica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ha considerato diversi aspetti della materia "spesa di personale". Dall'analisi delle pronunce più indicative, si è rilevata la tendenza a una valorizzazione della spesa di personale secondo una logica sostanziale della stessa, sulla disciplina vincolistica che il legislatore ha improntato per il suo contenimento e tenendo conto anche delle forme di esternalizzazione o di associazione intercomunale, come le Unioni di Comuni.
In tal senso le pronunce riportate di seguito.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 21/2013/PAR, del 16 gennaio 2013**, ha rilevato che il principio di diritto, in base al quale "*la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione (…)*[1] *non può non valere anche nel senso opposto: cioè in relazione al rapporto tra Unione ed enti aderenti alla stessa. Infatti, il contenimento della spesa ed in particolare della spesa del personale vede la necessaria riconduzione tra gli oneri del personale del comune: della spesa sostenuta per il personale in prestito all'Unione dei comuni (il cui onere rimane interamente in capo al comune); della quota parte di spesa del personale trasferito, in base agli istituti previsti nell'ordinamento giuslavoristico pubblico, dall'ente all'Unione, ora dipendente della stessa Unione; della quota parte di spesa del personale assunto autonomamente dall'Unione, ove presente*".

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte Delibera n. 7/2013/SRCPIE/PAR, 23 gennaio 2013**, ha ritenuto che "*pena la possibile elusione delle regole di contenimento della spesa di personale, nei trasferimenti di personale, a qualsiasi titolo, fra Comuni e Unione, in entrambe le direzioni, si deve tenere conto della somma complessiva delle spese, calcolata sommando i dati degli Enti locali che costituiscono l'Unione e quelli di quest'ultimo soggetto. La disciplina vincolistica in materia di spese di personale va dunque riferita non solo al singolo Ente locale, ma anche a tutte quelle forme di cooperazione e di esternalizzazione, che tendono a disarticolarne l'unità in più centri giuridici (di diritto pubblico o privato), dotati di propria soggettività e competenze, su cui l'Ente, tuttavia, mantiene il controllo gestionale dall'esterno, quali, appunto, le Unioni di comuni*"[2].

Con riguardo all'incidenza delle spese di personale di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008[3], la **Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 30/2013/PAR, 13 marzo 2013**, ha ritenuto: "*Così come per gli Enti non soggetti al patto di stabilità, la finalità ultima della disposizione che impone il vincolo assunzionale va individuata nel concorso alla riduzione della spesa di personale, che per gli enti soggetti al*

[1] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera n. 837/2012/PRSP del 10/09/2012 e deliberazioni n. 844/2012/PRSP e n. 845/2012/PRSP del 1° ottobre /2012; cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 81/2008/Cons e 93/2008/Cons, Sezione controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 12/2009/PAR, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 9 e n. 10/2009/PAR, e Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 49/2009/PAR.; Sezione delle Autonomie, delibera n. 8/2011.
[2] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 50/2011/SRCPIE/PAR.
[3] Comma abrogato dall'art. 3, comma 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella L. 11 agosto 2014, n. 114.

patto si concretizza in un obbligo di contenimento, il cui soddisfacimento va visto in un'ottica pluriennale in base ad un principio di logica sostanziale. (…) La possibilità (…) di considerare le cessazioni intervenute in esercizi pregressi ma refluenti, tutte, nell'esercizio immediatamente precedente, consentirebbe il ricambio di personale senza compromettere l'obbligo di contenimento della spesa".[4]

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte - Parere n. 53/2013/SRCPIE/PAR, 28 marzo 2013** ha rilevato come: *"Per quanto concerne le modalità di computo (…) la giurisprudenza contabile abbia da tempo valorizzato una considerazione sostanziale della spesa di personale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione o di associazione intercomunale"*[5].

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 155/2013/SRCPIE/PAR, 26 aprile 2013**, dopo aver concluso che *"il contenimento dei costi del personale dei comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'unione"*, ha aggiunto che: *"In tale ottica emerge una considerazione sostanziale della spesa di personale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 457/2015/PAR, 15 dicembre 2015**: *"In linea generale con riferimento alla disciplina sulla spesa per il personale e, più nello specifico, con riferimento alla disciplina sulla contrattazione decentrata, si deve affermare che i vincoli di finanza pubblica non possono subire deroghe soggettive e, quindi, detti vincoli si applicano anche alle unioni di comuni; ne consegue che il contenimento dei costi per la contrattazione decentrata del personale dei comuni deve essere valutato in termini sostanziali. In altri termini, il rispetto dei limiti finanziari fissati per la contrattazione decentrata deve essere valutato complessivamente sommando gli spazi che fanno a capo a ciascun comune per il personale trasferito all'unione"*.

Sempre in materia di spesa per il personale dei comuni che aderiscono all'unione e dell'unione medesima e del meccanismo della compensazione delle eventuali maggiori spese di personale, introdotto dall'art. 14, comma 31-quinquies del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, introdotto dall'art. 1, comma 450, legge n. 190 del 2014, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia –Parere n. 173/2015/PAR 28 aprile 2015, Parere n. 6/2016/PAR, 20 gennaio 2016**, ha precisato e successivamente ribadito che *"nella convenzione sia predisposta una regolamentazione delle diverse funzioni associate tale da garantire le predette forme di compensazione, escludendo in ogni caso qualsiasi aumento della spesa per il personale che rimane soggetta ai vincoli stabiliti dalle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica. Alla luce delle predette considerazioni, da cui emerge la finalità della disposizione in esame, si deve quindi ritenere che la compensazione possa legittimamente operare nell'ipotesi di associazione di più funzioni che la legge impone obbligatoriamente ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti"*. Con successivo **Parere n. 8/2016/PAR, 20 gennaio 2016,** la Sezione ha aggiunto che: *"Resta*

[4] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52/CONTR/10.
[5] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n.8/AUT/2011/QMIG.

fermo che, attesa la cogenza dei vincoli di finanza pubblica, il contenimento dei costi imposti da detti vincoli dovrà essere valutato in termini sostanziali e complessivamente sommando gli spazi che fanno a capo a ciascun comune."[6]

Anche la **Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna – Parere n. 18/2014/PAR, 10 aprile 2014 e Parere n. 18/2015/PAR, 12 Febbraio 2015**, confermando l'orientamento della Sezione delle Autonomie che "*in sede applicativa della normativa vincolistica sulla spesa di personale e sulla sua evoluzione negli enti locali, si deve pervenire ad assicurarne una sostanziale effettività*"[7] ha osservato che "*ai fini dell'applicazione dell'art.1 comma 557 legge 296/2006 (…) la spesa per il personale cosiddetto "in prestito" all'Unione (ovvero non trasferito formalmente) resta interamente a carico del Comune. Agli stessi effetti, il Comune deve, invece, conteggiare proquota, la quota parte della spesa sostenuta per il personale trasferito dal Comune all'Unione, e - in coerenza con gli stessi criteri - di quello eventualmente autonomamente assunto dall'Unione*" e che "*dal computo come sopra effettuato, si ricava che la quota parte della spesa sostenuta per il personale trasferito all'Unione si aggiunge alla spesa di personale del Comune. Tale spesa complessiva dovrà essere valutata ai fini della sua incidenza nell'ambito della spesa corrente per le diverse finalità contemplate dall'art. 76, comma 7 del D.L. 112/2008*".

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 313/2015/PAR, 24 settembre 2015**, ha ritenuto che "*gli enti costituenti l'Unione possono utilizzare gli eventuali spazi assunzionali a disposizione, anche per consentire assunzioni direttamente da parte dell'Unione. (…) Resta naturalmente fermo che mirando la costituzione dell'Unione a conseguire un effettivo risparmio e non un incremento elusivo dei limiti posti ai singoli soggetti costitutori (…) la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale, considerando naturalmente, come più volte evidenziato, l'aggregato complessivo Unione e singoli Comuni che la costituiscono*".

Con riguardo all'art. 1, comma 450, della legge n. 190 del 2014[8], la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 485/2015/PAR, 31 dicembre 2015**, ha successivamente ritenuto che la norma "*nell'introdurre una disciplina derogatoria finalizzata ad agevolare i procedimenti di fusione dei comuni, è chiara nel fissare come parametro di riferimento la spesa di personale complessivamente sostenuta nell'anno precedente la fusione dai singoli Enti partecipanti a tale procedimento di aggregazione*"[9].

Altre pronunce delle sezioni regionali di controllo hanno attribuito alla nozione di "spesa di personale" il carattere della onnicomprensività.

A titolo esemplificativo si riporta quanto affermato dalla **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n. 20/2013/PAR, 5 giugno 2013**, la quale, in materia di nomina della figura professionale del segretario provinciale, di cui all'art. 97, del TUEL e

[6] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG; Sezione regionale del controllo per la Lombardia, parere n. 513/2012/PAR e Parere n. 457/2015/PAR, 15 dicembre 2015.
[7] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2011, *cit.*
[8] Legge 23 dicembre 2014, n. 190, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)".
[9] Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 87/2015/QMIG.

al divieto all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008[10], ha ritenuto che *"il divieto di assunzione non può riguardare detta figura[11] (…) considerando che all'interno della spesa del personale, ai fini del rispetto del limite debbono essere computate anche quelle relative al segretario provinciale secondo l'enunciato principio della onnicomprensività delle Sezioni riunite della Corte dei Conti"*[12].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 384/2013/PAR, 16 dicembre 2013**: *"L'onnicomprensività della nozione di spesa di personale (…) induce pertanto a ritenere, concordemente con altre Sezioni[13] (…), che il divieto di procedere ad assunzioni qualsiasi tipo di personale vada esteso alle modalità a queste alternative, ossia alle maggiori prestazioni lavorative o al maggior impegno professionale delle risorse umane in servizio, ove comportino un incremento di oneri finanziari per il bilancio dell'ente (…)[14]"*.

A parere della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 133/2014/SRCPIE/PAR, 2 luglio 2014**: "*Per quanto riguarda la determinazione dell'aggregato «spesa di personale» rilevante ai fini dei limiti di legge (…) sia le Sezioni Riunite della Corte dei conti (delibera n. 27/2011), che la Sezione Autonomie della Corte dei conti (delibera n. 17/2013), (…) hanno affermato che «la voce spesa di personale, quando è riferita all'obiettivo di contenimento basato sul raffronto con la spesa corrente, deve tenere conto di tutte le componenti, siano esse incluse o escluse dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 che, invece, considera la spesa di personale rispetto alla spesa storica», e hanno ribadito, con riferimento al limite assunzionale allora previsto dall'art. 76, comma 7 citato, il principio di omnicomprensività delle spese di personale, quindi anche quando si tratti di organismi partecipati o comunque facenti capo all'Ente"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 36/2014/PAR, 13 Marzo 2014**, ha ritenuto che *"l'onnicomprensività del concetto di spesa di personale, con riferimento al limite strutturale di cui all'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112 citato, ribadita dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 17 del 15 luglio 2013, vada tenuta ferma anche con riferimento alle modalità alternative di utilizzazione del personale che, pur non costituendo tecnicamente «nuove assunzioni», comportano un incremento di oneri finanziari per il bilancio dell'ente in ragione delle maggiori prestazioni lavorative o al maggior impegno professionale delle risorse umane in servizio"*[15].

L'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ha riguardato, inoltre, i limiti posti dall'art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006, sia anche al fine della verifica del rapporto tra spese di personale e spese correnti e del carattere imperativo della disciplina vincolistica.

---

[10] Art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008: *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale"*.
[11] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 18/2014/PAR.
[12] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR711.
[13] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 29/2012/PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 280/2012/PAR.
[14] Cfr. Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, pareri n. 51/2012/SS.RR/PAR, n. 70/2012/SS.RR/PAR e n. 96/2012/SS.RR/PAR.
[15] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 29/2012/PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 280/2012/PAR.

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 13/2013/PAR, 4 febbraio 2013**, ha ritenuto che *"il dato dell'aggregato spesa di personale, depurato dalle componenti escluse, riferito all'esercizio precedente, debba essere determinato sulla base degli impegni contabili assunti risultanti dal rendiconto approvato o, se non ancora approvato, dallo schema di rendiconto predisposto dagli Uffici o approvato dalla Giunta. Tale dato è il frutto dell'effettiva gestione del bilancio ed è suscettibile di puntuale riscontro"*.

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 193/2013/PAR, 4 aprile 2013**, a conferma dell'orientamento seguito delle Sezioni riunite in sede di controllo,[16] ha ritenuto che *"il vincolo delle assunzioni fissato nell'art. 76, comma 7, d.l. 112/2008[17] che pur non prevedendo in via diretta un obbligo di riduzione della spesa, persegue la finalità di contenere la spesa di personale, imponendo un limite alle assunzioni, qualora si raggiunga una determinata soglia percentuale (50%) in rapporto alla spesa corrente. Trattandosi di un vincolo di natura strutturale all'incremento della consistenza del personale, (…) l'aggregato «spesa di personale» deve essere considerato nel suo complesso, al lordo di tutte le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 124/2013/PAR, 30 aprile 2013:** *"La circostanza che il comune si sia trovato nella condizione di sostenere una spesa di personale, nell'esercizio 2012, di importo basso a causa dell'impossibilità (per cause ad esso non riconducibili) di coprire con mobilità in entrata un posto resosi vacante, non può avere incidenza ai fini del rispetto della normativa dettata dall'art. 1, comma 557 (…)"*.

Sempre in relazione alla interpretazione del comma 557, art. 1 della legge finanziaria 2007, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 169/2013/SRCPIE/PAR, 10 maggio 2013**, ha rilevato *"come si sia consolidata un'interpretazione della disciplina (…) volta a intendere l'obbligo di riduzione riferito alle «spese effettive» sostenute nell'esercizio precedente (…)[18]. La norma, infatti, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza, impone l'applicazione di un criterio di confronto storico della spesa del personale per l'applicazione del vincolo in esame. Non sono pertanto ammissibili conteggi figurativi, in quanto privi di base normativa[19]"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n.225 /2013, 13 giugno 2013 e la Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 36/2014/PAR, 13 Marzo 2014**, hanno richiamato quanto già affermato in precedenti pronunce[20] secondo i quali *«la facoltà d'incremento delle prestazioni lavorative può essere legittimamente esercitata solo nel rispetto di tutti i vincoli e limiti fissati dal legislatore e, comunque, con l'obbligo di includere nella spesa del personale l'onere derivante dal maggior numero di ore da retribuire (Parere n. 19/2012/SSRR/PAR) e che l'incremento orario comporta, in*

[16] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 27/CONTR/2011.
[17] Il comma 7 dell'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008 che stabiliva un divieto di assunzione per gli enti la cui spesa di personale presentasse un'incidenza percentuale pari o superiore al cinquanta per cento sulla spesa corrente, è stato abrogato dall' *art. 3, comma 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 11 agosto 2014, n. 114*.
[18] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, - parere n. 13/2009.
[19] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, - parere 19/2013.
[20] Cfr. deliberazioni delle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva n. 51/2012/SS.RR./PAR, e n. 52 del 4 ottobre 2012.

realtà, una modifica del contratto di lavoro e, pertanto, deve rispettarsi il parametro del 40% (oggi 50%) che viene calcolato tenendo conto dell'intera spesa del personale, senza decurtazione alcuna (Parere n. 70/2011/SSRR/PAR)» [21].

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 9 /2014, 13 Febbraio 2014**, ha ritenuto che *"le risorse*[22] *(…) destinate alla previdenza integrativa rientrano negli aggregati finanziari che compongono la spesa di personale, al pari delle altre voci di natura contributiva o previdenziale che la legge pone a carico del datore di lavoro pubblico ai fini del rispetto del principio di riduzione tendenziale della spesa di personale, del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente e dei vincoli imposti dal rispetto del Patto di stabilità"*.

Ancora sui limiti imposti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 15/2014/PAR, 28 marzo 2014**, ha ritenuto che *"ai fini della riduzione della spesa per il personale non rilevano eventi straordinari della dinamica retributiva (quali l'aspettativa eventualmente goduta da uno o più dipendenti nell'anno precedente a quello di riferimento) ai quali ricollegare incrementi virtuali utili ai fini del calcolo del tetto di spesa, bensì i valori stanziati in bilancio"*.

A parere della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 98/2014/SRCPIE/PAR, 26 maggio 2014**, *"escluso che ai fini del calcolo di cui all'art. 1 co. 557 l n. 296/2006 possano essere conteggiate spese di carattere virtuale, dovendo includersi esclusivamente quelle effettive*[23] *(…) non risulta possibile che nella spesa di personale di cui alla citata norma per l'anno di riferimento (sia il 2014 o altra differente annualità) l'ente locale possa conteggiare importi virtuali (quali quelli relativi agli stipendi inerenti ai dipendenti ceduti) in luogo degli importi effettivamente spesi"*.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 53/2014/PAR, 15 luglio 2014, ha affermato che *"qualora le indicate misure limitative, e segnatamente il divieto di assunzione di cui al comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008, in combinato con le altre scelte effettuate dall'Ente, non dovessero concretamente assicurare quella riduzione della spesa di personale «costante e progressiva, di anno in anno,» imposta dal comma 557 dell'art. 1 della L. n. 296/2006, così da «recuperare» anche la mancata riduzione nell'anno precedente a quello in riferimento, ossia dell'anno «originario» (…), il divieto di assunzione stesso dovrà necessariamente continuare ad operare fino a quando non si assicuri il pieno e reale rispetto del «precetto» di cui al ripetuto comma 557, costituendone – come detto – la «sanzione» (…), ossia la progressiva ed annuale riduzione della spesa"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 128/2014/PAR, 9 settembre 2014**, ha ritenuto che *"le spese sostenute pro quota dall'ente di destinazione per la prestazione lavorativa del dipendente a scavalco condiviso sono da computarsi nella spesa per il personale ai sensi degli art. 1 commi 557 della legge n. 296/2006 e, conseguentemente, soggiacciono alle relative limitazioni. Oltre al rispetto del predetto tetto di spesa di personale, tutti gli Enti, sono vincolati all'osservanza del rapporto tra le spese di personale e le spese correnti previsto dall'articolo 76, comma 7 del D. L. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella L. 133 del 2008 e successive modifiche ed integrazioni"*.[24]

---

[21] Cfr. Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, deliberazione n. 54/2012.
[22] Di cui all'art. 208 del Codice della strada.
[23] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2013/QMIG.
[24] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 6/SEZAUT/2012/QMIG.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 202/2014/SRCPIE/PAR, 30 ottobre 2014, e la Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 250/2014/PAR, 20 novembre 2014**, hanno richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie, secondo il quale: «*il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento*»[25].

In caso di ente soggetto al patto di stabilità interno, a decorrere dal 2013, la **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n. 34/2015/PAR, 24 febbraio 2015**, ha ritenuto che l'ente *"va dunque individuato come soggetto responsabile della determinazione delle somme da includere nel conteggio ex art. 1, comma 557-quater della legge n. 296/2006 per la formulazione del valore medio di spesa del triennio 2011/2013. In particolare, spetta allo stesso, nell'esercizio della propria discrezionalità, calcolare la spesa per il personale sostenuta nell'anno 2011 (…) nel rispetto delle indicazioni formulate per l'individuazione delle componenti escluse ed in considerazione del dettato delle ordinanze autorizzative delle assunzioni e, in particolare, delle disposizioni di carattere finanziario relative agli interventi ed alle opere di ricostruzione e/o ristrutturazione, deve essere correttamente valorizzata l'origine, propria o meno, delle risorse utilizzate per il finanziamento di tale spesa"*.

In merito alla disciplina prevista dall'art. 1, comma 557-*quater*, legge n. 296 del 2006, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 218/2015/PAR, 22 aprile 2015**, ha affermato che *"la novella legislativa ha individuato in modo esplicito, diversamente da quanto avveniva in precedenza, la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale ("valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione") […]. Disponendo la norma in relazione al 2014 («a decorrere dal 2014») ed introducendo un parametro temporale fisso e immutabile, individuato nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3, comma 5 bis, del dl n. 90/2014, ne consegue che il triennio di riferimento non può che riferirsi agli esercizi 2011- 2013 […]."*[26]

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 104/2015/PAR, 8 maggio 2015**, *"l'aggregato spesa di personale da considerare ai fini della verifica del rispetto dei limiti previsti dall'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, vada determinato secondo il principio di effettività degli oneri in carico e, dunque, legittimamente sterilizzato delle spesa per il segretario comunale - contabilizzata in bilancio ed eventualmente anticipata in virtù del rapporto organico esistente - nella quota corrispondente al rimborso dovuto da altro Comune"*.

---

[25] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2010/QMIG del 12 gennaio 2010; deliberazione n. 3/SEZAUT/2010/QMIG del 29 gennaio 2010; delibera n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, del 6 ottobre 2014. Recentemente la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG del 4 maggio 2016, ha risolto la questione di massima sollevata dalle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia e per il Veneto con le deliberazioni n. 78/2016/QMIG, n. 82/2016/QMIG, n. 97/2016/QMIG, n. 101/2016/QMIG e n. 246/2016/QMIG, confermando *"la vigenza e la cogenza delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 557 e ss., l. n. 296/2006, in materia di riduzione delle spese di personale"*.

[26] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG del 6 ottobre 2014. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG *cit.*

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 127/2015/PAR, 27 luglio 2015**, ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie secondo il quale: *«Le somme accantonate a titolo di previdenza complementare per la polizia municipale debbono essere incluse nella spesa del personale oggetto di contenimento ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, mentre vanno escluse dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti di cui all'art. 9, commi 1 e 2 bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122»*[27].

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 67/2015/PAR, 30 settembre 2015**, ha ritenuto che *"anche i compensi per lavoro straordinario, prestato in relazione ad interventi di somma urgenza conseguenti ad eventi alluvionali, rientrino nel computo della spesa di personale rilevante ai fini dell'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006"*.

Sulla corretta applicazione del comma 557, lett. a), dell'art. 1, L. n. 296 del 2006, a seguito dell'introduzione del comma 557-*quater*, la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 137/2015/PAR, 15 ottobre 2015**, ha richiamato quanto in merito affermato dalla Sezione delle Autonomie[28] con il seguente principio di diritto: *"le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n.296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato"*.

Con riguardo alle modalità di calcolo della spesa del personale aziendale eventualmente trasferito nei ruoli del comune ai fini del rispetto delle disposizioni di cui all'art.1, commi 557 e ss. della legge n. 296 del 2006, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 78/2015, 14 dicembre 2015**, richiamando i principi di diritto espressi dalla Sezione delle Autonomie sui limiti di spesa di cui all'art. 557-*quater*, ha ritenuto che *"appare corretto computare la spesa del personale internalizzato sia nella media triennale, sia nel valore della spesa annuale effettivamente sostenuta"*.[29]

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 80/2015/PAR, 21 dicembre 2015**, ha ritenuto che *"in sede di determinazione del parametro di riferimento cui va commisurata, per l'anno 2014, la riduzione richiesta dall'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006, l'Ente può calcolare l'incidenza percentuale media della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti nel triennio 2011-2013 scomputando dal totale della spesa corrente del 2013 la quota dell'imposta municipale propria riversata al bilancio dello Stato per alimentare il Fondo di solidarietà comunale."*[30] Ad avviso della Sezione, infatti, *"tale correttivo è idoneo a neutralizzare, ai fini della verifica dell'andamento del rapporto fra i due aggregati di spesa considerati dalla norma in questione, le conseguenze distorsive derivanti dall'applicazione di diversi criteri di contabilizzazione per il medesimo fatto gestionale ugualmente verificatosi in entrambe le annualità prese a riferimento, e consente quindi di valutare il rispetto dell'obbligo*

[27] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2015/QMIG; cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 279/2013/PAR.
[28] Sezione delle Autonomie, deliberazione, n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015, di orientamento dopo che la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna aveva rimesso la questione al Presidente della Corte dei conti.
[29] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25 /SEZAUT/2014/QMIG, 6 ottobre 2014.
[30] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2013/QMIG, 26 luglio 2013.

normativo previa riconduzione ad omogeneità dei dati relativi alle grandezze da comparare"[31].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 48/2016/PAR, 17 febbraio 2016**, ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie in merito al qualeche *«le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato»*[32].

In ambito di gestione diretta di servizi socio-assistenziali ed educativi da parte di istituzioni comunali, la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 222/2013/PAR, 13 maggio 2013**, ha ritenuto che: *"Il personale di cui l'ente locale si avvale per la gestione diretta di tale servizio è, a tutti gli effetti, personale alle sue dipendenze la cui spesa soggiace a tutti i vincoli previsti dalla legislazione statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, ivi compreso l'articolo 9, comma 28, d.l. 78/2010"*.

Sempre in tale ambito, con successiva pronuncia, la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 283/2013/PAR, 26 novembre 2013**, ha ritenuto che relativamente alla *"modalità di computo dei limiti alle assunzioni di personale (…) le spese di personale debbano essere rappresentate e computate distintamente in modo tale che il comune possa assicurare il rispetto dei vincoli in materia di spesa del personale escludendo la spesa del personale dell'Istituzione"*. Con ulteriori pareri, la medesima **Sezione regionale – Parere n. 170/2014/PAR, 7 luglio 2014 e Parere n. 34/2015/PAR, 5 marzo 2015**, ha ritenuto che gli organismi che operano in settori c.d. sensibili *"debbano computare nella propria spesa di personale la quota relativa al personale occupato presso l'ASP solo ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 557 bis, l. n. 296/2006. (…) Viceversa, non si dovrà procedere a nessun'altra tipologia di consolidamento diversa da quella appena descritta, essendo stata abrogata la disposizione normativa (art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008) che imponeva agli enti locali di computare nella propria spesa di personale (da mettere in rapporto con la spesa corrente ai fini della misurazione della propria capacità assunzionale) anche la spesa del personale delle proprie società partecipate, aziende speciali ed istituzioni"*. Con **Parere n. 106/2015/PAR, 27 maggio 2015**, la Sezione è nuovamente intervenuta specificando: *"il Comune dovrà computare nella propria spesa di personale la quota relativa al personale alle sue dipendenze, ma occupato presso l'istituzione, ai fini del rispetto delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 557, 557-bis, e 557-quater, l. n. 296/2006"*. Inoltre, la Sezione evidenzia che *"la spesa di personale finanziata con risorse del "Fondo per la non autosufficienza" non può essere esclusa dal computo della spesa di personale del Comune, trattandosi di risorse regionali e non di risorse dell'Unione Europea o di privati, uniche fattispecie che, ai sensi della richiamata delibera, possono essere escluse dal computo*[33]*. Ne consegue che l'orientamento espresso da questa Sezione nella delibera n. 282/2011/PAR deve ritenersi superato"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n.306/2015/PAR, 10 novembre 2015**, ha richiamato l'orientamento seguito dalla Sezione delle Autonomie

[31] Di recente, la Sezione regionale di controllo per il Veneto, con deliberazione n. 246/2016/QMIG, 30 marzo 2016, ha rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza.
[32] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG.
[33] Cfr. delibera della Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG.

secondo cui *"Nonostante l'abrogazione dell'art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, sussiste l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti in maniera dinamica e progressiva, cioè di anno in anno; per la determinazione di tale parametro deve seguirsi l'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 27/2011".*[34]

Un gruppo di pronunce ha riguardato la questione del calcolo o meno dei finanziamenti degli oneri di personale nei limiti di spesa stabiliti dalla legge.

Sempre ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 14/2013/PAR, 4 febbraio 2013,** *"le risorse, anche se esterne, che alimentano il fondo per il trattamento accessorio, devono soggiacere ai limiti imposti dall'art. 9, comma 2bis, del D.L. n. 78/2010 convertito con la L. n. 122/2010. Con la conseguenza che il trattamento accessorio complessivo del personale non può superare il corrispondente importo riferito all'anno 2010. E sempre nel rispetto dei limiti complessivi imposti dalla normativa vigente alle spese per il personale"*[35].

In ambito di etero finanziamento della spesa di personale, con riguardo al personale proveniente dalle comunità montane, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 119/2013/SRCPIE/PAR, 23 aprile 2013, Parere n. 188/2013/SRCPIE/PAR 13 maggio 2013**, ha ritenuto che *"la quota di spesa di personale relativa alle assunzioni in questione che non sia finanziata dalla Regione e, quindi, sia a carico dell'Ente non rientra nei vincoli di finanza pubblica nei termini previsti dai co. 8 e 9 del citato art. 18 della L.R. Piemonte n. 11 del 2012, che precisano che fuoriescono dai vincoli le spese "nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane".*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 142/2013/PAR, 28 maggio 2013**, ha affermato che *"non è escludibile dal computo della spesa complessiva di personale, ai fini del rispetto dell'art. 1, comma 557 e ss., della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - che impone, agli enti sottoposti al patto di stabilità interno, di ridurre le spese di personale mediante un confronto storico con la corrispondente spesa dell'anno precedente - la quota riferibile alle prestazioni lavorative aggiuntive o che comportano maggiore impegno e presenza sui luoghi di lavoro (turnazione, lavoro straordinario, flessibilità oraria), finanziata con l'incremento del fondo di cui al citato art. 15 del CCNL 01/04/1999".*

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 63/2013/PAR, 21 ottobre 2013**, ha ribadito *"il principio che le spese per il personale finanziate con trasferimenti a carico di altre Amministrazioni dello Stato, a differenza di quelli provenienti da privati o dalla Comunità europea (ipotesi considerate dalla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria dello Stato, 17.2.2006, n. 9), non possono per ciò solo essere inserite tra le componenti da escludere dal totale della spesa per il personale soggetta alla disciplina vincolistica statale.*[36] *Con la conseguenza che tali spese rientrano a tutti gli effetti tra le componenti assoggettate ai limiti di cui all'art. 1, comma 557, L. n. 296/2006, alla luce del principio di unità del bilancio dal quale discende la necessità di determinare la spesa per il personale nella sua interezza anche se finanziata*

[34] Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 27/2014 e n. 27/2015 *cit.*; cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/2011 del 16 marzo 2011 *cit.*
[35] Cfr. Sezione regionale del controllo per la Sardegna, parere n. 66/2012/PAR
[36] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 89/2012/PRSE.

da altre Amministrazioni dello Stato."

Sempre in ambito di etero finanziamenti, la medesima **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 82/2013/PAR, 26 novembre 2013**, ha ritenuto che nel caso in cui *"la normativa regionale imponga il trasferimento obbligato di personale, patrimonio e funzioni alle amministrazioni comunali, con evidenti riflessi di incremento (obbligato) sulla spesa di personale (…) risultano in radice inapplicabili nell'esercizio di riferimento, sia la previsione dell'art. 76, comma 7 del D.L. 112/2008 (…) sia l'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 e ss.mm, nella parte in cui impone agli enti soggetti al patto di stabilità l'obbligo di assicurare la riduzione delle spese di personale. Ciò (…) prescinde dalla circostanza che gli oneri del personale trasferito nel corso dell'esercizio di riferimento rimangano in definitiva, in tutto o in parte, a carico di apposito e specifico finanziamento esterno, non essendo in tali ipotesi addebitabile all'amministrazione comunale l'incremento della spesa che possa derivarne"*. Ad avviso della Sezione, infatti, *"il solo etero-finanziamento della spesa di personale sostenuta per il trasferimento (obbligato) di personale, non potrà di per sé escludere la necessità di rispettare le già citate disposizioni per gli anni a venire e dunque giustificare la legittimità di ulteriori assunzioni, discrezionalmente effettuate dall'amministrazione comunale, o disattendere l'obbligo di riduzione delle spese di personale"*[37].

Con **Parere n. 12/2014/PAR, 10 febbraio 2014**, la stessa **Sezione regionale di controllo per la Sardegna**, ha ribadito che "*il finanziamento esterno di oneri di personale non debba essere computato nei limiti di spesa fissati dalla normativa di riferimento. In particolare non dovrà conteggiarsi la spesa sostenuta per le assunzioni ricollegabili alle funzioni trasferite ex novo all'amministrazione nell'esercizio di riferimento, tanto più se finanziate ab esterno. Tali spese, cioè, potranno esser sostenute anche qualora a seguito delle assunzioni, si venga in astratto a superare il limite previsto dalla legge"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 22/2014/PAR, 15 aprile 2014**, ha ribadito che *"i limiti di spesa di personale, unitariamente intesi a prescindere dalla diversificata fonte primaria in cui i medesimi si trovano a risiedere, la cui finalità è solamente quella di fare contribuire anche gli enti locali allo sforzo di risanamento della finanza pubblica, non si riferiscono alle spese finanziate da risorse provenienti da altri enti e caratterizzate da un vincolo ancorché generico di destinazione. Pertanto (…) nel calcolo della spesa per il personale a tempo determinato, anche ai fini della verifica del rispetto del limite fissato dall'art. 1, comma 557 l. 296/2006, non debbano rientrare gli importi derivanti da contratti di assunzione il cui costo sia finanziato interamente da fondi europei o da altri enti pubblici o privati"*[38].

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 216/2014, 9 ottobre 2014**, ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie secondo cui *«in assenza di una specifica previsione normativa, l'esclusione dal computo della spesa di personale ai fini della verifica del rispetto dei limiti fissati dall'art.1, comma 557, della legge n.296/2006 deve considerarsi limitata, in ragione della specifica fonte di finanziamento, agli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati»*[39].

Sulla imperatività della disciplina di contenimento della spesa la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 413/2013/SRCPIE/PAR, 17 dicembre 2013**, ha

[37] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 46/2012/PAR del 23 aprile 2012.
[38] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, parere n. 9 del 21 febbraio 2011 e parere n. 9 del 2 marzo 2012.
[39] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG del 3 ottobre 2014.

affermato che *"le norme che limitano le spese di personale a fini di contenimento della spesa pubblica (…) possono ritenersi di carattere imperativo, con la conseguenza che l'esclusione di singole voci dall'aggregato «spesa di personale», come dal legislatore definito e sopra riportato, non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango, che, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti"* e che, *"pertanto, starà all'Ente adottare quelle misure, di sua esclusiva pertinenza, che consentano di rispettare, nel contempo, gli obblighi di matrice contrattuale e quelli al medesimo incombenti ex lege"*[40].

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 404/2013/PAR, 23 dicembre 2013**, ha affermato che *"l'esclusione di singole voci dall'aggregato «spesa di personale», come dal legislatore definito, non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango che, «in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti» (…)*[41]*. Pertanto, il rispetto del limite che il legislatore ha posto al rapporto tra la spesa corrente e la spesa del personale, deve essere verificato considerando l'aggregato spese di personale al lordo di tutte le voci (espressamente) escluse"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 58/2014/SRCPIE/PAR, 26 marzo 2014**: *"In linea di principio, la previsione contenuta nell'art. 1, co. 557 non prevede alcuna deroga all'obbligo di contenimento e, conseguentemente (…) l'Ente è tenuto a procedere all'osservanza del limite di spesa (…)*[42]*. Peraltro (…) «le norme che limitano le spese di personale a fini di contenimento della spesa pubblica, inoltre, possono ritenersi di carattere imperativo, con la conseguenza che l'esclusione di singole voci dall'aggregato "spesa di personale" (…) non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango, che, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti»*[43] *e che, «pertanto, starà all'Ente adottare quelle misure, di sua esclusiva pertinenza, che consentano di rispettare, nel contempo, gli obblighi di matrice contrattuale e quelli al medesimo incombenti ex lege»"*.

A parere della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 57/2014/PAR 28 maggio 2014**: *"La riduzione della spesa di personale rappresenta uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al patto di stabilità, sia quelli esclusi. Di conseguenza, l'obiettivo di riduzione o, comunque, di contenimento della spesa per il personale non va considerato quale principio tendenziale, ma rappresenta un obiettivo vincolante e imperativo."*[44]

Sul riconoscimento del carattere imperativo delle norme che limitano la crescita della spesa di personale si è espressa anche la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 176/2014/PAR, 4 dicembre 2014**, che ha affermato: *"E' dunque necessario rinvenire nell'ordinamento le disposizioni che definiscono la composizione dell'aggregato in questione, come conferma la tendenza del legislatore ad indicare espressamente le voci*

[40] Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 29/2011/SRCPIE/PAR, 25 febbraio 2011.
[41] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 881/PAR del 16 settembre 2010 e n. 882/PAR/2010 del 21 settembre 2010.
[42] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere 413/2013/SRCPIE/PAR.
[43] Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 29/2011/SRCPIE/PAR.
[44] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 154/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per le Marche, parere n. 64/2013/PAR; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2013/QMIG.

di spesa da ricomprendere o da escludere dal computo (*cfr. Sez. Controllo Piemonte, deliberaz. nn. 19/2012, 7/2012, 124/2012"*.[45]

Altri pareri delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno riguardato la razionalizzazione del contesto organizzativo ai fini del contenimento della spesa.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 47/2013/PAR, 7 febbraio 2013 e Parere n. 50/2013/PAR, 19 febbraio 2013**, ha ribadito quanto affermato dalla in precedenti pronunce, ovvero che *"gli enti locali, così come tutte le pubbliche amministrazioni, per conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica devono razionalizzare il contesto organizzativo, anche ricorrendo a compiute misure di organizzazione come indicato dall'art. 14, commi 28, 29 e 30 del D.L. n. 78/2010 che, fra l'altro, impone alle regioni di determinare «la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese»"*[46]. Con successivo parere, sempre la medesima Sezione **– Parere n. 97/2013/PAR 16 aprile 2013**, in merito alla figura professionale del Segretario comunale, ha ritenuto di condividere l'orientamento espresso da altre Sezioni regionali di controllo: *«Il Comune deve adottare tutte le possibili forme organizzative che consentono il rispetto del contenimento della spesa del personale, in primo luogo, cercando una forma di collaborazione del segretario comunale che contenga per quanto è possibile la spesa ed eventualmente riducendo altre spese di personale»*.[47]

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia –Parere n. 170/2013/PAR, 29 aprile 2013**, con riguardo alla nomina di un segretario comunale, ha affermato che *"il comune non può sottrarsi al rispetto dei vincoli di finanza pubblica relativi alle spese del personale; è onere dell'amministrazione effettuare scelte alternative, come la rinuncia al turn-over o la riduzione delle voci di spesa di personale facoltative, per personale non strutturato, ricompreso nel calcolo dell'aggregato di cui all'art. 1, comma 557-bis, della Finanziaria 2007. In ogni caso, resta ferma la necessità per l'amministrazione medesima di verificare la compatibilità di qualsiasi scelta con la vigente disciplina finanziaria"*.

Nello stesso senso la **Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 96/2014/PAR, 3 giugno 2014**, ha ritenuto che un *"Comune non può sottrarsi al rispetto dei vincoli di finanza pubblica relativi alle spese del personale; è onere dell'Amministrazione adottare moduli organizzativi che consentano eventualmente di nominare un Segretario "titolare" con i necessari risparmi di spesa, come, ad esempio, la nomina con la formula del convenzionamento con altri Comuni ed eventualmente riducendo altre spese di personale"*.[48]

Ulteriori pronunce delle Sezioni regionali di controllo hanno richiamato il principio dell'«effetto prenotativo» sulla spesa di personale riconosciuto alla programmazione delle nuove assunzioni ai soli fini dell'applicazione dell'art. 1, comma 557 della legge finanziaria per il 2007.

---

[45] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 8/2013/SRCPIE/PAR.
[46] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 5/CONTR/11.
[47] Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 1047 del 13 dicembre 2010, parere inammissibile. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 45/2013/PAR.
[48] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 1047/2010/PAR e n. 170/2013/PAR.

In tal senso la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 45/2013/PAR, 7 febbraio 2013**, la quale ha osservato che il principio secondo cui *«la programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure determina un "effetto prenotativo" nello stesso anno sulle relative somme ai soli fini del disposto di cui all'art. 1 comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione d'impegno in senso contabile»*[49] *(…) "tende ad assicurare (nei limiti e alle condizioni previste ex lege) che siano portate a conclusione le procedure di mobilità intraprese, ancorché l'effettiva assunzione dovesse slittare all'esercizio successivo. Tuttavia, non può esimersi dal sottolineare che il mancato compimento dell'iter assunzionale non deve essere imputabile a fatto dell'ente medesimo o concretare condotte elusive altrimenti sarebbe ravvisabile il rischio di un utilizzo strumentale del quadro normativo delineato, in spregio al principio cardine di riduzione progressiva delle spese di personale rispetto all'anno precedente"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 235/2013/PAR, 3 giugno 2013**, ha affermato che *"possono rilevare - ai soli fini del confronto ex art. 1 comma 557 l. n. 296/2006 - le spese "che decorrono" dal momento dell'avvio delle procedure di assunzione, purché la singola procedura di reclutamento sia sfociata nell'assunzione del dipendente quale unitaria concatenazione di atti prodromici all'impegno contabile in senso proprio. Non rilevano, dunque, quale dies a quo della rilevanza "virtuale" della spesa ex art. 1 comma 557 l. n. 296/2006, meri atti programmatori oppure pregresse procedure non conclusesi utilmente per mancanza di aspiranti o per altre ragioni (ed a fortiori per fatto imputabile all'ente medesimo)"*.

Nello stesso senso la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 138/PAR/2013, 26 luglio 2013**, che ha ritenuto che *"alla programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure può riconoscersi senz'altro il citato «effetto prenotativo» nello stesso anno sulle relative somme, ai soli fini del disposto di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione di impegno in senso contabile. Ne consegue che, quando e se nell'anno successivo le assunzioni verranno concretamente effettuate con impegno delle relative spese, si dovrà tener conto, ai fini del raffronto con le spese dell'anno precedente ai sensi del predetto comma 557, delle spese che, seppur non impegnate, risultano «prenotate» nel precedente esercizio."*[50]

Sempre in relazione all'applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, con particolare riguardo alla figura professionale del Segretario comunale, la **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere 64/2013/PAR, 20 settembre 2013**, ha affermato: *"L'effetto di prenotazione delle spese, cui pure si riferiscono diverse pronunce contabili, afferisce a spese già programmate entro i limiti dei tetti di spesa, pur se non integralmente sostenute nel primo esercizio di riferimento"*[51]. Invece *"l'ipotesi di*

[49] Sezione regionale di controllo per la Basilicata, parere n. 2 del 23 febbraio 2012; Sezione regionale di controllo della Campania, parere n. 253/2012/PAR; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 403/2012/PAR.

[50] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, n. 2/2012 *cit.*, Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 253/2012 *cit.*, Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 45/2013 e n. 97/2013 *cit.*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 235/2013.

[51] Cfr. Sezione regionale di controllo della Basilicata, n. 2/2012, Sezione regionale di controllo della Campania n. 253/2012, Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 45/2013, che valorizzano l'aspetto c.d. di prenotazione delle spese al fine del rispetto dei vincoli di spesa, affermando che "*la programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure determina un effetto prenotativo nello stesso anno sulle relative somme ai soli fini del disposto di cui all'articolo 1,*

riorganizzazione del servizio di segreteria sfora già il vincolo di spesa a livello programmatico e può astrattamente configurarsi, qualora diversamente interpretato, come strumento elusivo dei tetti di spesa".

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 7/2014/PAR, 23 gennaio 2014**: *"il principio di diritto secondo cui la spesa prevista per le nuove assunzioni, programmate ma non ancora effettuate, trattandosi di spesa non impegnata, non può incrementare virtualmente il livello della spesa per il personale dell'anno in cui le predette assunzioni sono state soltanto programmate. E' stata cioè riconosciuta l'inammissibilità del c.d. effetto prenotativo della spesa finalizzato a consentire nell'anno successivo, quando saranno realizzate concretamente le nuove assunzioni, il rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 1, comma 557, L. n. 296/2006"*[52].

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 18/2014/PAR, 19 febbraio 2014**, che ha ritenuto che *"le assunzioni programmate, ma non effettivamente attuate, non possono incrementare virtualmente nel 2014 la spesa dell'anno di riferimento (2013), ai fini del rispetto dei vincoli imposti dalla vigente legislazione statale di contenimento delle spese di personale (art. 1, comma 557, I. n. 296/2006); allo stesso modo le assunzioni attuate dal Comune solo limitatamente agli ultimi mesi del 2013 (…) dovranno essere conteggiate solo per gli importi effettivamente sostenuti nel 2013, senza possibilità di computo (ai fini del rispetto delle norme limitative della spesa in termini assoluti di personale) del c.d. effetto di trascinamento e cioè dell'importo complessivo annuale necessario a mantenere in servizio il personale assunto e pagato solo per un periodo, inferiore a quello annuale".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 90/2014/SRCPIE/PAR, 12 maggio 2014**, ha rilevato *"che il livello della spesa di personale da prendere in considerazione per l'anno di riferimento è quello della spesa effettivamente sostenuta, non potendo conteggiarsi alcun importo virtuale"*[53].

In riferimento agli enti sottoposti al patto di stabilità e alle disposizioni che, come l'art. 14, comma 9, del decreto legge n. 78 del 2010, parametrano la riduzione della spesa di personale all'"anno precedente", la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 182/2014/PAR, 20 maggio 2014**, ha affermato *"anche in riferimento a Comuni sottoposti al Patto di Stabilità, una siffatta possibilità, ritenendo che si possano riportare all'anno successivo eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati nell'anno precedente (…). Tuttavia, in relazione a disposizioni che invece considerano un anno specifico come termine di paragone"* è *"invece affermato l'opposto*

---

comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione d'impegno in senso contabile".

[52] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/2013.

[53] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/2013, con cui è stato risolto il contrasto ermeneutico sollevato dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 347/2013/SRCPIE/QMIG, sul *"calcolo della spesa di personale ai fini della riduzione prevista dall'art. 1 c. 557 della l. 296/2006 ed in particolare il dubbio circa la possibilità di ricomprendere anche l'importo riguardante l'assunzione programmata, ma non effettuata per causa non imputabile all'ente"*. Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, parere n. 2/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 253/2012, Sezione regionale di controllo per il Veneto, pareri n. 45/2013 e n. 97/2013, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 235/2013; *contra:* Sezione regionale di controllo per la Toscana, pareri n. 190/2013 e n. 256/2013; Sezione regionale di controllo per la Sardegna, delibera 19/2013.
Soluzione differente ed antitetica è invece quella elaborata dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana (delibere 190/2013 e 256/2013) e dalla Sezione Sardegna, delibera 19/2013

principio, dato che, in tali ipotesi, è il legislatore ad individuare un anno specifico come termine di raffronto (…)"[54].

Sempre sul vincolo di spesa di personale imposto agli enti soggetti al patto di stabilità la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 401/2014/PAR, 24 luglio 2014**, con specifico riguardo al nuovo art. 3 del decreto legge n. 90 del 2014, ha ritenuto che *"sia tuttora consentito riportare nell'anno in corso eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati negli anni precedenti: nel contempo una siffatta possibilità per l'ente locale volta a modulare l'esercizio delle facoltà assunzionali, attraverso il corretto utilizzo degli strumenti che l'ordinamento pone a disposizione delle amministrazioni in un'ottica di concorso alla riduzione della spesa (…)*[55] *va riconosciuta unicamente ove l'Ente sia in grado di garantire la riduzione, da un anno all'altro, della spesa per il personale, secondo le indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (Pareri n. 2/2010/QMIG e n. 3/2010/QMIG)"*.

Alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte hanno considerato la spesa di personale riguardo al limite di cui all'art. 9, comma 28, decreto legge n. 78 del 2010 nel lavoro a tempo determinato.

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 9/2013/PAR, 29 gennaio 2013**, ha ritenuto che *"i progetti comunali finalizzati all'occupazione, finanziati ai sensi dell'art. 6, comma 1 lettera b) della legge regionale n.5/2009 possano trovare la propria disciplina nell'ambito della normativa vincolistica statale, ovvero entro i limiti dell'art.9, comma 28 del d.l.78/2010 e delle eccezioni alla regola generale contemplate nella medesima norma, come recentemente introdotte dall'art.4 ter, comma 12, del D.L. 2 marzo 2012, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n.135"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Calabria – Parere n. 3/2013, 30 gennaio 2013**, ha evidenziato che *"la limitazione quantitativa prevista dall'art.9, c.28, del D.L. 78/2010, come modificato dalla legge 183/2011, non sostituisce ma si aggiunge ai vincoli di spesa e alle limitazioni assunzionali già previste in materia, quali il rispetto del patto di stabilità (ove tenuti); il contenimento della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell'anno precedente (per gli enti sottoposti al patto di stabilità: art. 1, co. 557 della legge n. 296/2006) ovvero rispetto a quella relativa all'anno 2008 (per gli enti non sottoposti al patto di stabilità: art. 1, co. 562, L. 296/2006); il contenimento nella percentuale normativamente prevista del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente (attualmente 50% articolo 76, comma 7, primo periodo, prima parte, d. l. 112/2008)"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 282/2014/PAR, 2 maggio 2014**, ha ritenuto che *"L'obbligo di adeguamento al principio generale di riduzione della spesa di personale lascia (…) margine di valutazione autonoma in capo all'ente. Rientra quindi nell'autonoma e discrezionale attività gestionale dell'Ente verificare se, nel concreto, sussistano le condizioni previste dalla norma ex art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010"*.[56]

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 245/2014/PAR, 4 dicembre 2014**, ha rilevato che *"in caso di violazione del tetto alla spesa complessiva per il personale ai sensi dell'art. 1 (commi 562 o 557) della L.F. 2007 e in assenza di spesa*

[54] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 167/2011/PAR, n. 451/2012/PAR e n. 18/2013/PAR; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52/CONTR/10.
[55] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 390/2012/PRSP.
[56] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 222/2013/PAR.

storica nei due periodi considerati dalla norma (2009 o media del triennio 2007-2009), gli enti non potranno che considerarsi obbligati ad assumere comportamenti gestionali volti alla eliminazione delle tipologie di spese contemplata dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, salve le eccezioni di legge(…)[57] *e salvi i margini di flessibilità individuati da SS.RR. 11/2012"*. Nello stesso senso anche la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 237/PAR/2015, 10 dicembre 2015 e Parere n. 62/2016/PAR, 2 marzo 2016**[58]**.**

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 95/2015/PAR, 21 maggio 2015**, ha ritenuto che *"l'ente locale che si avvale del personale comandato deve includere i relativi oneri economici nella spesa complessiva del personale, in tal modo soggiacendo al limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, nei termini sopra esposti(..)".*[59]

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 242/2015, 9 dicembre 2015**, ha ribadito *"l'obbligo di adeguarsi, da parte degli enti locali, al principio generale di riduzione della spesa di personale a tempo determinato dettato dal d. l. 78/2010 nonché a tutti gli altri vincoli esistenti in materia, pur se con riferimento a funzioni sociali o fondamentali, con attività volta a incentivare la ricerca di soluzioni organizzative idonee a contenere le spese per l'esercizio delle funzioni dell'ente limitando, nel contempo, il ricorso a forme flessibili di lavoro e garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia".*

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 21/2016/PAR, 1 marzo 2016**, ha ribadito che *"il ripristino con Legge regionale dell'aliquota IRAP ordinaria, non può giustificare ex se il superamento dei limiti di spesa per il personale qualora l'Ente, nel periodo transitorio, avvantaggiandosi della riduzione della predetta aliquota, abbia fatto scelte gestionali che hanno comportato nuove e ulteriori spese per il personale destinate a produrre nel tempo effetti finanziari."*[60]

2. Elusione dei limiti di spesa

Di seguito si riportano alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte su comportamenti tenuti dagli enti in violazione dei limiti della spesa di personale e delle conseguenze per ciò previste.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 9/2013/PAR, 26 febbraio 2013**: *"La circostanza che costringa l'azienda speciale ad assumere o reintegrare del personale (ad esempio a seguito di sentenza che, come nel caso prospettato, obblighi l'azienda a reintegrare personale ai sensi dell'art. 2112 del codice civile) non può comportare una deroga al rispetto delle diverse norme in tema di spesa di personale. In conclusione, le unità di personale assunte in tali casi e la relativa spesa dovranno considerarsi incluse nei diversi limiti imposti dalle norme in tema di spesa di personale delle aziende speciali, anche al fine di evitare che il ricorso ad operazioni del*

[57] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 213/2014; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/2014/QMIG, sia pure *incidenter*; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 215/2014/PAR.
[58] Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 65/PAR/2015, 19 febbraio 2015.
[59] Cfr. in questo senso Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 187/2012, e Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 497/2011.
[60] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 71/2014/PAR.

genere da parte dell'azienda o di un ente locale (quali esternalizzazioni e successive reintegrazioni di servizi, cessioni d'azienda e simili) avvenga eludendo le norme limitative in argomento"[61].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 139/2013/PAR, 28 maggio 2013** e **Parere n. 406/2014/PAR, 24 luglio 2014,** ha ribadito il principio di diritto secondo cui *"l'eventuale sforamento (…) della spesa del personale a seguito dell'accoglimento della richiesta di riespansione dell'orario di lavoro (…) non può determinare effetti preclusivi ne sanzionatori a carico dell'ente. (…) Tuttavia, l'ente, successivamente al verificarsi del superamento del vincolo di spesa in conseguenza all'eventualità sopra richiamata, è tenuto ad indirizzare tutte le scelte discrezionali in materia di spesa di personale e la relativa programmazione al conseguimento nel più breve tempo possibile dell'obiettivo di riduzione posto dall'articolo 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296".*[62]

3. Limiti alla crescita dei Fondi unici

L'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ha interessato l'interpretazione dell'art. 9, comma 2-*bis* del decreto legge n. 78 del 2010, in materia di limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione e dei trattamenti accessori spettanti al personale, anche a livello dirigenziale, di ciascuna amministrazione[63].

Al riguardo la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 2/2013/SRCPIE/PAR, 11 gennaio 2013,** ha ritenuto che *"poiché l'ammontare complessivo del fondo per il trattamento accessorio non può essere incrementato rispetto al parametro individuato, è possibile ricorrendone i presupposti, introdurre voci retributive accessorie prima non previste, solo a condizione che vi siano riduzioni, di pari importo, di altre voci. (…) Per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione, occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento, ferme restando le disposizioni legislative già previste in materia, ivi compreso l'art. 6, del D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008. Il fondo così costituito per ciascuno degli anni 2011-2012-2013, nel caso superi il valore del fondo determinato per l'anno 2010, va quindi ricondotto a tale importo".*[64]

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 4/2013/PAR, 18 gennaio 2013**, ha ritenuto che *"le spese di personale dell'ente locale, quand'anche sostenute mediante una quota di finanziamento a valere su trasferimenti in conto competenza del fondo unico (di cui all'art.10 della legge regionale n.2 del 2007) debbano essere conteggiate ai fini di cui all'art.1 comma 562 della legge 296/2006, laddove si tratti*

[61] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 186 del 21 luglio 2011.
[62] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 106/2013/PAR.
[63] L'art. 9, comma 2-*bis* del d.l. n. 78 del 2010 dispone: *"A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".*
[64] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 127/2011.

di spese destinate a gravare in via ordinaria e definitiva sul bilancio dell'amministrazione". [65]

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 14/2013/SRCPIE/PAR, 6 febbraio 2013,** ha ritenuto che *"il «trattamento economico ordinariamente spettante» va inteso «al netto» delle componenti del trattamento accessorio prive di carattere fisso e continuativo e, quindi, non vanno computate in tale aggregato di riferimento le voci retributive costituenti parte variabile dell'accessorio, in quanto elementi retributivi eventuali e mutabili a seconda delle funzioni conseguite in corso d'anno. Presentano dette caratteristiche di variabilità anche i compensi legati alle economie che annualmente l'ente deve certificare di aver realizzato, a consuntivo, attraverso il raggiungimento degli obiettivi di produttività fissati dai Piani triennali di razionalizzazione della spesa"*[66].

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 61/2013/PAR 15 febbraio 2013** ha ritenuto che *"il blocco alla crescita dei fondi per il trattamento accessorio del personale dipendente dalle Pubbliche amministrazioni si estende sia alle risorse stabili, sia a quelle variabili e che un'eventuale destinazione di risparmi di spesa conseguiti nel triennio 2011-2013 alla parte variabile del fondo si porrebbe in contrasto con l'articolo 9, comma 2 bis, d.l. cit. in quanto determinerebbe un incremento del fondo in difformità al divieto contenuto nella disposizione citata"*. Ad avviso della Sezione, infine, *"pur in assenza della disposizione contenuta nell'articolo 9, comma 2 bis, d.l. 78/2010, un'eventuale destinazione dei risparmi derivanti dalla "ripesatura" delle posizioni dirigenziali (cui consegue una minore spesa a titolo di retribuzione di posizione e di risultato) si porrebbe in contrasto con le disposizioni di fonte contrattuale contenute negli articoli 27, comma 9, e 28, comma 2, CCNL 23-12-1999 del personale dirigenziale dell'Area II (regioni ed enti locali) che sia per la retribuzione di posizione, che per quella di risultato stabiliscono che le risorse destinate al loro finanziamento, se non utilizzate nell'anno in cui vengono stanziate, devono essere riassegnate al finanziamento dei predetti emolumenti nell'anno successivo*".

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 132/2013, 21 marzo 2013,** ha ritenuto che *"l'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010 che impone un tetto triennale sino al 31.12.2013 dell'ammontare delle risorse accessorie destinate al personale, con riferimento al corrispondente importo dell'anno 2010 (...) è una norma di stretta interpretazione che non ammette deroghe o esclusioni, ponendo un limite rigoroso alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico (...)"*[67].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere N. 59/PAR/2013, 27 marzo 2013,** ha ritenuto che *"la corresponsione del salario accessorio (parte fissa e parte variabile) del personale addetto all'attuazione del Piano Sociale di Zona deve avvenire nell'ambito delle disponibilità del fondo unico per le politiche del personale e per la produttività di cui all'art. 15 del CCNL senza possibilità di disporre incrementi in deroga ai limiti posti dall'art. 9 co. 2-bis del D.L. 78/2010"*.

[65] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 114 del 2010 e parere n. 50 del 2012.
[66] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56 del 2011.
[67] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 51 del 2011 e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 404/2012; parere n. 55/2012; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 250/2012.

A parere della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 56/2013/SRCPIE/PAR, 28 marzo 2013**: *"le risorse economiche aggiuntive derivanti dalla contrattazione integrativa «debbano ritenersi incluse nei vincoli di cui all'art. 9, comma 1, del D.L. n. 78 del 2010, in quanto la logica di quest'ultima previsione, come delle altre contenute nel medesimo provvedimento, è quella di congelare la dinamica retributiva del pubblico impiego (incluse le risorse per il trattamento accessorio), al fine di contenere la spesa pubblica per esigenze di stabilità economico finanziaria del Paese»*[68]*"*. Pertanto, *"le risorse che confluiscono nel fondo per la contrattazione decentrata debbano essere conteggiate ai fini della verifica dell'osservanza del limite di spesa previsto dall'art. 1, co. 562 della legge n. 296 del 2006; nel calcolo del limite previsto dall'art. 9, co. 1 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 riferito al trattamento economico di ciascun dipendente debba essere conteggiato anche il trattamento accessorio che, pertanto, può essere riconosciuto per la prima volta nel triennio 2011 - 2013 solamente qualora vi sia una riduzione di altre voci retributive rispetto al trattamento economico del 2010; l'art. 9, co. 2 bis del citato d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 prevede che l'ammontare destinato da ciascuna Amministrazione al trattamento accessorio del personale dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 non possa superare l'importo corrispondente impegnato nel 2010."*

In merito alle modalità di determinazione delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 137/2013/PAR, 11 aprile 2013,** ha ribadito che *"la parte variabile di retribuzione di incentivazione è un elemento retributivo che può essere riconosciuto solo se correlato al raggiungimento di specifici obiettivi connessi all'attività svolta dal dipendente, fissati in via preventiva dall'Amministrazione. La corresponsione della stessa al di fuori dei parametri normativi e contrattuali sarebbe del tutto incongrua ed indebita."*[69].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 84/2013/SRCPIE/PAR, 12 aprile 2013**: *"Il legislatore non ha precluso alle singole amministrazioni di adottare decisioni di incremento del trattamento retributivo nel periodo compreso fra il 31 luglio ed il 31 dicembre 2010, ma sembra ragionevole ritenere che nel periodo considerato gli enti potessero solo portare a compimento procedure iniziate in precedenza e, comunque, non fossero abilitati ad adottare decisioni che potessero tradursi in una elusione, anche solo parziale, dei ricordati limiti di legge"*.[70]

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 114/2013/PAR, 23 aprile 2013**, ha ritenuto che *"le disposizioni in materia di limite complessivo e di riduzione del trattamento accessorio, introdotte dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010, sono di stretta interpretazione, con la conseguenza che non possano essere ammesse deroghe o eccezioni. Ne discende che, in sede di calcolo del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigenziale, non si può tener conto, a differenza di quel che accade per la remunerazione degli incarichi di reggenza, degli oneri derivanti dall'eventuale remunerazione dell'incarico dirigenziale ad interim."*[71]

A parere della **Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 24/2013/PAR, 8 maggio 2013**: *"allorché l'Ente individui risorse del proprio bilancio che, in conformità ai vigenti principi giuridico-contabili, possano alimentare il Fondo per*

[68] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 26 del 24 febbraio 2011.
[69] Cfr. Sezione regionale del controllo per la Lombardia, parere n. 287/2010.
[70] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, pareri n. 51/2010, n. 57/2011 e n. 13/2012; cfr. anche Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56/2011.
[71] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 519 del 20 dicembre 2011.

la contrattazione decentrata, la relativa appostazione, una volta operata la scelta gestionale da parte dell'Ente, ne comporterà la destinabilità alla remunerazione del personale coinvolto in progetti di produttività attivati secondo le modalità previste dall'art. 20, comma 5, del CCRL 1.8.2002 (…), sempre nel limite e in riduzione della consistenza complessiva del salario accessorio 2010 (sia per la parte variabile che per la parte stabile)".

In ipotesi di riduzione del fondo risorse decentrate a seguito di cessazioni di unità di personale, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 167/2013/SRCPIE/PAR, 10 maggio 2013**, ha ritenuto che la stessa vada operata "*sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all'anno 2010, intendendosi per valore medio la semisomma o media aritmetica dei presenti, rispettivamente, al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno. La variazione percentuale tra le due consistenze medie di personale determina la misura della variazione da operarsi sul fondo che dovrà risultare invariata, ed in particolare non potrà essere aumentata attraverso l'incremento della voce R.I.A."* [72]

In materia di blocco della contrattazione collettiva nazionale e della limitazione della spesa per salario accessorio, con riferimento alla spesa del 2010, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 181/2013/SRCPIE/PAR, 10 maggio 2013,** ha ritenuto che "*il congelamento dei rinnovi contrattuali e della retribuzione, stabilito dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche ed integrazioni si applica anche al personale dipendente dalle aziende speciali. L'amministrazione dell'azienda consortile, pertanto, deve dare applicazione alla diposizione ed i comuni partecipanti hanno l'obbligo di vigilare che ciò avvenga"*[73].

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 223/2013/PAR, 13 maggio 2013,** ha ritenuto che "*la riduzione del fondo possa essere operata con il sistema della media dei presenti, al 1° gennaio e al 31 dicembre;"* e che, "*tuttavia, (…) il calcolo possa essere effettuato anche sulla base della rilevazione delle effettive presenze in servizio. La scelta in merito alla modalità di calcolo, conseguentemente, viene rimessa alla discrezionalità dei singoli enti".*[74]

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 139/2013/PAR, 14 maggio 2013,** "*il contenimento della spesa del trattamento economico accessorio rispetto alla correlata spesa del 2010 riguarda l'importo oggetto di destinazione della spesa imputato a tal fine sul bilancio corrispondente a ciascun anno di riferimento*" e "*che l'importo posto a base del computo della riduzione (fondo dell'anno 2010) si riferisce tassativamente alle risorse stanziate per l'anno 2010 e dovrà dunque intendersi depurato dalle eventuali aggiunte derivanti dagli anni pregressi".*[75]

---

[72] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 51/2011 e Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2013; Sezione regionale di controllo per le Marche, parere n. 61/2012. Cfr. anche RGS, circolare n. 12/2011.

[73] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 119/2012 e n. 219/2012; Sezione regionale di controllo per la Liguria, parere n. 91/2012.

[74] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Toscana con parere 519/2011; Sezione regionale di controllo per il Veneto con parere n. 437/2012; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 397/2012.

[75] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 519 del 2011 e n. 178 del 2012.

Con riguardo al divieto di cui all'art. 9 comma 2-*bis*, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 95/PAR/2013, 15 maggio 2013**, ha precisato che *"la linea di demarcazione tra risorse comprese e risorse escluse dal limite normativamente individuato è identificato, dal giudice nomofilattico, nel fatto che sono da considerarsi sottoposte al limite quelle risorse che si caratterizzano per essere potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa"*. Pertanto, ad avviso della Sezione *"L'esclusione dal divieto (…), deriva dalla natura vincolata delle risorse regionali destinate al trattamento fisso e accessorio del personale trasferito le cui funzioni, trovando disciplina in specifica normativa regionale (…), rimandano a specifici provvedimenti regionali attuativi per la determinazione ed il reperimento, nel bilancio regionale, delle risorse allo scopo destinate"*[76].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 161/2013/PAR, 17 giugno 2013,** *"ai fini della concreta possibilità di erogazione della retribuzione di risultato è necessaria un'attenta valutazione delle attività svolte e dell'effettivo conseguimento dei risultati, conseguiti dal titolare di posizione organizzativa, in relazione ai concreti obiettivi annualmente assegnati allo stesso"*. La Sezione ha, inoltre, *"è comunque esclusa la possibilità di interventi in sanatoria, nel senso cioè dell'adozione dei presupposti necessari previsti dalla disciplina contrattuale solo in via successiva rispetto al momento del riconoscimento e della erogazione della stessa. Non esistono, infatti, norme contrattuali che prevedano una valutazione ed una erogazione retroattiva della retribuzione di risultato, data la specifica funzione attribuita a tale voce retributiva"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 142/2013/PAR, 28 maggio 2013,** ritenendo che *"anche le indennità alimentate da risorse a carico dell'ente, erogate ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL del 01/04/1999 siano soggette al limite imposto dall'art. 9, comma 2 bis, della legge 122/2010."*

In materia di modalità di determinazione del fondo per il trattamento accessorio, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 164/2013/PAR, 28 giugno 2013,** ha affermato che *"gli enti locali, nella determinazione del tetto massimo delle risorse destinate al fondo 2010 (…) devono necessariamente tener conto di tutte quelle somme, come prevede la norma, «destinate» annualmente al trattamento accessorio del personale"*. Come già affermato dalla stessa Sezione *«le risorse che si rendono effettivamente disponibili a tale titolo possono essere utilizzate indifferentemente per il finanziamento dei diversi istituti del trattamento accessorio previsti dal medesimo art.17 del CCNL dell'1.4.1999, secondo le scelte delle parti negoziali. In proposito, tuttavia occorre considerare che: a) in base alla disciplina contrattuale, le risorse non utilizzate in un anno, sono portate in aumento di quelle dell'anno successivo a quello del loro effettivo accertamento; conseguentemente, esse possono essere utilizzate solo in sede di contrattazione integrativa relativa a tale ultimo anno; b) trattandosi, come sopra detto, di risorse variabili disponibili "una tantum", le stesse non potranno essere in alcun modo utilizzate per il finanziamento di istituti del salario accessorio avente caratteristiche di "stabilità" (progressione economica orizzontale; retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative; ecc.)»*[77].

[76] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/2011; cfr. Sezione regionale di controllo Liguria, parere n. 26/PAR/2012 dell'11 giugno 2012.
[77] Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 285/2011; Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, parere n. 51/2011/PAR.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 186/2013/PAR, 26 luglio 2013,** ha ribadito che "*la disposizione di cui al citato art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78 sia disposizione di stretta interpretazione, sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni ulteriori rispetto a quelle già evidenziate, in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico*".[78]

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 96/2013/PAR, 18 marzo 2013**: "*Se (…) il compenso assembleare in astratto spettante al dirigente, è espressamente disciplinato dalla contrattazione collettiva (nell'an e nel quomodo) applicabile al comparto, ne deriva che le modalità ed i limiti di corresponsione troveranno colà la specifica disciplina, salvi i limiti previsti per l'invarianza del trattamento economico individuale (fisso continuativo ed accessorio) e dei fondi per la produttività previsti dagli artt. 9 commi 1, 2 e 2 bis del D.L. 31 maggio 2010,n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122*"[79].

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 121/PAR/2013, 9 agosto 2013,** Sezione ha evidenziato che "*l'art. 4, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, come convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, non stabilisce alcuna deroga alla normativa vigente, né riferisce espressamente di eventuali incrementi derivanti dall'applicazione della norma, disponendo soltanto della riassegnazione dei detti compensi al fondo incentivante «in base alle vigenti disposizioni», tra le quali va ricompresa quella di cui all'art.9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010*". Ad avviso della Sezione "*tale riassegnazione (obbligatoria) rappresenta una economia per l'ente, che, fermo restando il tetto massimo previsto per il fondo del salario accessorio, riduce la propria spesa destinata al finanziamento del suddetto fondo, a vantaggio del bilancio dell'ente, della quota parte derivante dall'introito dei compensi assembleari di cui all'art. 4, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95*".

Sempre in merito ai compensi assembleari dovuti ai dipendenti pubblici che siedono nei consigli di amministrazione per i quali, i commi 4 e 5 dell'art 4 del d.l. 95/2012, ne stabiliscono la riassegnazione al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 403/2013/SRCPIE/PAR, 21 novembre 2013,** ha ritenuto che "*tale obbligatoria riassegnazione rappresenta un'economia per l'ente, che, fermo restando il tetto massimo previsto per il fondo del salario accessorio, ridurrà la propria spesa destinata al finanziamento del suddetto fondo, a vantaggio del bilancio dell'ente, della quota parte derivante dall'introito dei compensi in questione*"[80].

Sulla questione concernente risorse non impiegate nell'anno rispetto a quelle stanziate per il relativo esercizio, la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 280/2013/PAR, 26 novembre 2013,** ha precisato che "*la destinazione al nuovo anno delle risorse residue potrà consentire la loro riattribuzione nell'anno successivo, esclusivamente per fini di produttività, previa, se ritenuto, la ridefinizione dei criteri di premialità in sede di negoziazione decentrata*". Inoltre, la Sezione ha ritenuto che "*presenta rilevanza la iniziale destinazione stabilita nel Fondo annuale delle risorse decentrate a seconda che si tratti di risorse dirette ad incentivare i progetti di produttività*

[78] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, pareri n. 285/2011/PAR, n. 185/2012/PAR, n. 280/2012/PAR, n. 972/2012/PAR e n. 31/2013/PAR.
[79] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/QM/2011.
[80] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria, parere n. 121/2013.

(risorse inserite nella parte stabile del Fondo) ovvero di risorse destinate a riconoscere l'incremento delle prestazione del personale in caso di progetti per l'attivazione di nuovi/migliori servizi (…) sicché i "risparmi" delle risorse variabili, provenienti essenzialmente dal non pieno raggiungimento di obiettivi specifici o riorganizzazioni (…), vanno in economia del bilancio dell'ente", mentre *"i risparmi derivanti dalla parte stabile del salario accessorio potranno sì essere utilizzati, ma limitatamente all'anno successivo alla loro formazione, a titolo di "risorse variabili" e non stabili, poiché, appunto, originano da un risparmio, presumibilmente non ripetibile di anno in anno"*.

Sulle modalità di riduzione del fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 84/2013, 4 dicembre 2013,** ha richiamato l'orientamento seguito dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia che, sulla portata applicativa dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, ha recepito inizialmente *"il criterio enunciato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, secondo cui «la consistenza del fondo (…) va conteggiata a saldo comparando l'entità del personale al 31 dicembre rispetto alla consistenza al 1° gennaio del medesimo anno, tenendo conto della data di cessazione delle singole unità e in considerazione del diritto dei cessati all'attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio nell'anno solare di cessazione, operandosi, così, una riduzione non della quota intera, ma del rateo, da effettuarsi entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento»*[81], *ed accedendo, poi, all'interpretazione della Ragioneria nella citata circolare sul presupposto che «nell'ottica del legislatore il tetto di spesa è riferito al fondo per il trattamento accessorio costituito annualmente dalle amministrazioni, non all'insieme delle remunerazioni accessorie da corrispondere alle risorse, sicché (…) le cessazioni intervenute nel corso dell'anno rilevano ai fini della determinazione della semisomma del personale in servizio, che costituisce la base di calcolo su cui applicare la riduzione relativa al personale cessato»*[82].

Sul limite posto alla crescita dei fondi unici, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere 7/2014/PAR, 9 gennaio 2014,** ha ribadito che *"il criterio limitativo (la spesa per i ridetti fondi per il trattamento accessorio nel 2010, ridotti proporzionalmente sulla base delle sopra richiamate indicazioni) deve essere precostituito sulla base dei dati di riduzione del personale che riguardano l'anno precedente (con una proporzionale diminuzione del fondo). Tale criterio, uno volta fissato, rimane immutato per tutto l'esercizio finanziario, sia in sede preventiva che in sede consuntiva, senza che questo debba essere ulteriormente rimodulato sulla base della effettiva riduzione del personale per lo stesso anno (rimanendo ininfluente se maggiore o minore di quella dell'anno precedente). Tale riduzione, semmai, rileverà per la determinazione del tetto per l'anno successivo"*.[83]

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere 17/2014/PAR, 24 gennaio 2014,** ha ritenuto che la *"locuzione «trattamento accessorio», cui la richiamata disciplina di fonte statale si riferisce, è quella più ampia, che ricomprende tutte le risorse che concorrono a finanziare gli istituti della componente accessoria della retribuzione, ricomprendendo pertanto, accanto alle risorse del fondo per la produttività (individuale e collettiva) anche le risorse destinate ad alimentare il fondo per lo straordinario. Rimane fermo, per quest'ultimo, il meccanismo, concordato in sede contrattuale, di progressiva riduzione di tale fondo"* e *" mentre i parametri di riferimento per la quantificazione del fondo per lo straordinario dovranno tener conto del decremento*

[81] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 324/2011/PAR.
[82] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 287/2012/PAR.
[83] Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 287/2012 *cit*.

percentuale (pari al 3% in ragione di anno) previsto dal citato articolo 17 del Contratto regionale, il diverso limite di crescita posto dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L.78/2010 dovrà essere ancorato all'importo corrispondente all'anno 2010, progressivamente ridotto, nei diversi anni del triennio 2011-2013, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio".

La **Sezione regionale di controllo per la Campania Parere n. 7/2014, 29 gennaio 2014,** ha ritenuto *"che gli incentivi per il recupero ICI vanno esclusi dalle componenti considerate per la determinazione della spesa ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006. Ciò non è in contrasto con l'interpretazione della norma di cui citato art. 9, comma 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, che si riferisce alle risorse presenti nei fondi unici che dovrebbero tendenzialmente essere destinate al trattamento accessorio del personale, a prescindere, come è stato chiarito dalle Sezioni riunite di controllo*[84]*, da ogni considerazione circa la provenienza delle risorse e, quindi, anche del caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata. In conclusione, la circostanza che gli incentivi per il recupero ICI sarebbero compensi pagati con fondi che si autoalimentano con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti, come argomentato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 16/2009 a proposito dell'interpretazione del citato art. 1, comma 557, non ha alcun rilievo ai fini dell'interpretazione della norma di cui all'art. 9, comma 2-bis del d.l. 78/2010, che ha la finalità di cristallizzare le risorse che alimentano il fondo per la contrattazione decentrata, a prescindere da ogni valutazione circa la provenienza delle risorse stesse"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 34/2014/SRCPIE/PAR, 13 febbraio 2014,** ha ritenuto che *"non possono escludersi dal tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 2bis, del D.L. n. 78/2010 (…), i proventi ex art. 208 del Codice della Strada destinati a finanziare il trattamento accessorio del personale dipendente (…). Ad ulteriore conferma, si richiama quanto espressamente previsto dal legislatore per i proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni per limiti di velocità attraverso l'utilizzo di apparecchiature elettroniche (art. 142, comma 12ter, del Codice della Strada), per le quali è espressamente sancito il «rispetto della normativa vigente relativa al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego»"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 17/2014, 6 Marzo 2014,** ha ritenuto che *"le risorse che finanziano con fondi di bilancio le posizioni organizzative non soggiacciono ai limiti di cui all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122"*[85].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 116/2014/PAR, 17 marzo 2014:** *"Posto quindi che la determinazione e la ripartizione delle risorse destinate al trattamento accessorio rimangono affidate alla contrattazione collettiva nel rispetto dei vincoli derivanti dalle disposizioni inderogabili di legge, spetta al Comune, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, dare applicazione all'art. 9, comma 2 bis, del decreto legge n. 78/2010 sulla base delle interpretazioni sopra riportate, contemperando le esigenze di riduzione della spesa pubblica richieste dalla norma con i principi in materia di retribuzione del personale"*[86].

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 53/2014/PAR, 19 marzo 2014,** ha affermato che *"le risorse rappresentate da residui di*

[84] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/2011.
[85] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/2011; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 59/2012.
[86] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 223/2013/PAR.

anni precedenti non possono finanziare progressioni economiche orizzontali alla luce del principio che impone il finanziamento degli utilizzi certi e continuativi esclusivamente con risorse aventi carattere di certezza e stabilità".

Sempre in merito al criterio da adottare per la riduzione del fondo destinato al trattamento accessorio del personale, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 87/PAR/2014, 17 aprile 2014,** ha ritenuto che debba preferirsi quello che *"tiene conto della data di effettiva cessazione delle singole unità di personale e, quindi, del diritto maturato da queste ultime all'attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio"*[87]. Inoltre, la Sezione ha rilevato che *"il limite si applichi con riferimento ai compensi idonei a confluire nei fondi unici per la contrattazione decentrata; il tetto di spesa, pertanto, è riferito al fondo per trattamento accessorio e non all'insieme delle remunerazioni accessorie, con la conseguenza che si dovrà tenere conto, ai fini della determinazione della semisomma del personale in servizio, delle cessazioni intervenute nel corso dell'anno".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 78/2014/SRCPIE/PAR, 18 aprile 2014:** *"poiché le risorse destinate al lavoro straordinario sono pur sempre risorse rimesse alla contrattazione integrativa decentrata e, conseguentemente, soggette ai limiti fissati dagli articoli 40 e 40 bis del decreto legislativo n. 165/2001, è chiaro che la possibilità di incrementare il fondo della contrattazione integrativa con risorse aggiuntive risulta subordinata all'originaria legittimità, la cui verifica è rimessa all'ente locale, delle risorse stanziate per il fondo lavoro straordinario".*

A parere della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n.65/2014/PAR, 27 maggio 2014**: *"L'esclusione dal computo dell'ammontare delle risorse di cui all'articolo 9, comma 2 bis può legittimamente essere operata pertanto solo con riferimento alle prestazioni relative alla progettazione di opere pubbliche e a quelle svolte dagli avvocati interni all'ente senza la possibilità di estendere le esclusioni a ipotesi diverse che possano derogare alla previsione di carattere generale contenuta nella predetta norma".*[88]

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 110/PAR/2014, 28 maggio 2014,** ha ritenuto che *"le economie derivanti dalla mancata attivazione delle posizioni organizzative siano riconducibili alla parte stabile del fondo e quindi, con i limiti e nei termini già chiariti, possono essere destinate ad incrementare la parte variabile del fondo, previa, se ritenuto, la ridefinizione dei criteri di premialità in sede di negoziazione decentrata".*

In merito alle «economie» che alimentano i fondi, la **Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 97/2014/PAR, 3 giugno 2014,** ha ritenuto che *"le medesime, qualora riportate in aumento del Fondo dell'esercizio successivo, non rappresenterebbero un vero e proprio incremento delle risorse a carico del bilancio, bensì utilizzo di somme già destinate nel Fondo e mantenute nella gestione residui per vincolo di destinazione. Con ciò si intende che il legislatore, ancorando il monte-risorse raggiungibile in ciascuno degli anni considerati (triennio 2011-2013) al «corrispondente importo dell'anno 2010», ha inteso fissare un parametro certo, da intendersi depurato da aggiunte derivanti da residui degli anni pregressi".*[89]

---

[87] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 287/12/PAR.
[88] Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 51/CONTR/11.
[89] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 285/2011/PAR e Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 58/2011/PAR.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 246/2014/PAR, 1 ottobre 2014,** ha rilevato che la nuova disciplina di cui alla legge n. 114 del 2014, "*nel disciplinare il nuovo «fondo per la progettazione e l'innovazione», ha espressamente escluso le attività manutentive da quelle oggetto di incentivazione. Di conseguenza, il regolamento di costituzione del fondo (art. 93, comma 7 bis, d.lgs. n. 163/2006) e quello di ripartizione (ex art. 93, comma 7 ter, quest'ultimo adottato previa contrattazione integrativa decentrata) non potranno più prevedere forme di incentivazione per il personale interno cui sono conferiti gli incarichi previsti dalla norma (RUP, progettista, direttore dei lavori, etc.) in caso di lavori qualificabili, ai sensi del codice dei contratti e del regolamento di attuazione (DPR n. 207/2010), e relativi allegati, come lavori di manutenzione (a prescindere dalla presenza o meno, all'interno del relativo procedimento di aggiudicazione, di un'attività di progettazione)*"[90].

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 62/2014/PAR, 29 ottobre 2014,** ha ribadito che "*il «tetto» del fondo «trattamento accessorio» non può mai superare il corrispondente importo dell'anno 2010 a prescindere dalle modalità con cui viene alimentato, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL del 1 aprile 1999, il fondo per la contrattazione integrativa.*"[91] Infatti, "*è pacifico il carattere inderogabile del comma 2 bis, dell'art. 9, decreto-legge n. 78/2010 in quanto*[92] "*la ratio del vincolo posto dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico (…). Ne consegue che anche se il fondo viene alimentato mediante risorse provenienti dalla regione non può essere superato il tetto dell'anno 2010*".

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 271/2014/SRCPIE/PAR, 25 novembre 2014,** ha richiamato l'orientamento seguito dalla Sezione delle Autonomie, secondo il quale "*nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziate in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate*" e "*la sola deroga compatibile con lo spirito del divieto di cui all'art. 9,comma 2- bis, sarebbe (…) quella fondata su economie di bilancio che scaturissero direttamente da un più efficiente utilizzo del personale, ciò in quanto l'intenzione del legislatore di ridurre la spesa di personale ponendo un freno alle dinamiche del trattamento accessorio si contrappone al favor dello stesso verso politiche di sviluppo della produttività individuale del personale*"[93].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 325/2014/PAR, 25 novembre 2014,** ha condiviso l'orientamento, seguito in precedenti pronunce, nel quale si precisa "*come la disciplina dell'art. 9 comma 2 bis si applichi sia alle risorse del bilancio imputate al fondo per la contrattazione integrativa (come previsto e disciplinato dal CCNL), quanto alle risorse direttamente stanziate nel bilancio dell'ente destinate al trattamento accessorio del personale (nello specifico, a copertura degli oneri relativi all'indennità di posizione organizzativa nei Comuni privi di personale dirigenziale). La disposizione di cui all'art. 9, comma 2-bis, è inserita, infatti, in un complesso di norme volte a perseguire analoghi obiettivi di riduzione della spesa di personale, la cui funzione pratica, con riferimento alle componenti del trattamento accessorio, si traduce in un*

[90] Cfr. Sezioni riunite in sede controllo n. 58/CONTR del 6 dicembre 2010; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 293/2012/PAR.
[91] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, parere n. 1/2012/PAR.
[92] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 51/CONTR/2011 del 4 ottobre 2011.
[93] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26 /SEZAUT/2014/QMIG. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG.

rafforzamento del limite posto alla loro crescita complessiva a garanzia del contenimento della dinamica retributiva del personale. Tale norma è da considerare (…) di stretta interpretazione e non consente limitazioni del suo nucleo precettivo."[94]

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 231/2014/PAR, 17 dicembre 2014,** ha ritenuto che "*per la definizione della cd. reinternalizzazione del servizio di Polizia municipale, allo scopo di garantire una corretta applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, l'operazione di ribaltamento delle quote del fondo delle risorse variabili di cui all'art. 15 del CCNL, comparto Regioni Enti locali dell'1 aprile 1999, come anche la ridefinizione degli organici degli agenti della polizia municipale non potrà che essere effettuato, sotto il profilo contabile, a "saldo zero"(…).*

Con riguardo alla possibilità di dare corso alla liquidazione di quote del fondo a favore del R.U.P. e dei progettisti dipendenti dell'Ente nel caso di progettazione parzialmente affidata all'esterno, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 17/2015/SRCPIE/PAR, 20 gennaio 2015,** ha ritenuto che "*la normativa vigente non richiede, ai fini della legittima erogazione, il necessario espletamento interno di tutta l'attività progettuale, purché il regolamento ripartisca gli incentivi in maniera conforme alle responsabilità attribuite e devolva in economia la quota relativa agli incarichi conferiti a professionisti esterni. La gradazione proporzionale dell'entità degli incentivi, entro il limite generale posto dal Legislatore, è rimessa all'autonomia regolamentare del singolo ente che, come già ricordato, dovrà essere conforme ai criteri di logicità, congruenza e ragionevolezza*".

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 53/PAR/2015, 22 gennaio 2015,** ha ritenuto che "*per il periodo 2011-2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate alla contrattazione decentrata è soggetto alla duplice riduzione scaturente dal tetto del 2010 e dalla decurtazione proporzionale alla cessazione del personale in servizio (…)*[95]*. A partire dal 1 gennaio 2015, invece, la decurtazione annuale deve essere di importo pari «alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo»: ciò significa che gli importi decurtati, per il periodo 2011-2014, sia per evitare lo sforamento del tetto del 2010 che per garantire la diminuzione proporzionale alle cessazioni dal servizio (calcolata sulla base dei criteri del valore medio o del rateo…) costituiscono il parametro sulla cui base effettuare la riduzione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata a decorrere dal 2015. In altre parole, le decurtazioni effettuate nel periodo 2011-2014 diventano permanenti e non possono più essere recuperate in quanto gli effetti dei tagli operati nel periodo considerato devono essere mantenuti anche in sede di determinazione dei fondi per i periodi successivi*".

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 64/PAR/2015, 19 febbraio 2015,** ha ritenuto "*legittimo procedere a ricalcolare la riduzione prevista dall'art. 9, co.2-bis, del D.L. n.78/2010, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, considerando non il valore medio dei presenti ma il periodo di effettiva presenza in organico del personale interessato. Gli importi da decurtare per il periodo 2011-2014, ivi compresa la decurtazione per garantire la diminuzione proporzionale alle cessazioni dal servizio calcolata secondo il metodo della effettiva*

[94] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/QM; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2014/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 96/2013/PAR.

[95] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 87/PAR/2014 del 2 aprile 2014, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 116/PAR/2014.

permanenza in servizio, costituiscono il parametro sulla cui base effettuare la riduzione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata a decorrere dal 2015. Si precisa che tali decurtazioni diventano permanenti e non possono essere più recuperate."[96]

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 18/2014/PAR, 21 febbraio 2014**, ha ritenuto che sia *"consentito all'Ente procedere all'erogazione di compensi per la produttività solo allorché lo stesso abbia provveduto ad adottare gli specifici strumenti di programmazione gestionale in coerenza con le previsioni del Titolo II del D.Lgs. n. 150/2009 in materia di misurazione, valutazione e rendicontazione della perfomance, non essendo sufficiente il mero rinvio ad atti che debbono funzionalmente ispirarsi a criteri di programmazione specifica, in coerenza con la finalità propria degli istituti premiali previsti nella contrattazione e ora attratti al rango di principi di fonte normativa (in particolare, nel complesso recato dalla "riforma Brunetta"); principi, in ultimo, che, sul piano sistematico, appaiono richiamati anche nel complesso impianto riformatore dell'intera materia della contabilità pubblica"*.

Circa la base di calcolo su cui effettuare la decurtazione dal 1° gennaio 2015 sui fondi come disposto per gli anni dal 2011 al 2014 dall'art. 9, comma 2-*bis* del D.L. n.78/2010, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 97/PAR/2015, 27 marzo 2015**, ha ritenuto che: *"Pur essendo venuti meno, alla data del 31 dicembre 2014, i precedenti obblighi di non superamento del fondo 2010 e di riduzione proporzionale alla riduzione del personale in servizio, restano comunque fermi i vigenti limiti in tema di spesa del personale (es. art.1, commi 557 e seguenti, della legge n.296/2006). Il fondo quantificato a partire dall'1 gennaio 2015 (…) costituisce, quindi, il nuovo tetto massimo per le risorse annualmente destinate al trattamento economico accessorio, in sostituzione del limite massimo individuato dalla stessa norma in esame, fino al 31 dicembre 2014, nel corrispondente importo dell'anno 2010. La decurtazione operata (…) è permanente e non può essere più recuperata."*[97]

Al fine della determinazione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa a favore del personale dell'ente, la **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 163/2015/PAR, 27 marzo 2015,** ha ritenuto che *"sia il criterio della media aritmetica dei presenti come anche quello riferito ai ratei e alle effettive presenze risultano utilizzabili per la determinazione delle risorse accessorie a partire dall'anno 2015"*[98].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 289/2015/PAR, 12 giugno 2015,** ha ritenuto che *"anche nell'ipotesi di destinazione di una eventuale quota delle suddette economie aggiuntive (residua rispetto alla destinazione prioritaria sopra evidenziata) a favore del trattamento accessorio dei dipendenti, si dovrà tener comunque conto del carattere cogente del principio di generale riduzione della spesa del personale,*

[96] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 53/2015/PAR.

[97] La Sezione ha evidenziato che l'orientamento della Ragioneria generale dello Stato (circolare n.8/2015) "non risulta condivisibile nella misura in cui sostiene che la decurtazione da operare è di importo pari alle sole riduzioni apportate al fondo 2014, anziché alla somma delle riduzioni apportate ai fondi per l'intero periodo 2011/2014. Il legislatore, infatti, se avesse voluto fare riferimento alle riduzioni operate con riferimento al solo anno 2014 avrebbe testualmente riferito la decurtazione da apportare al fondo non "alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo", come avvenuto, ma al precedente "esercizio" oppure "anno".

[98] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 223/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 116/2014/PAR.

anche in relazione ai limiti posti dal legislatore in materia di trattamento accessorio dall'art. 9, comma 2 bis, del d.l. 78/2010 (…)."[99]

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – Parere n. 179/2015/PAR, 19 giugno 2015,** ha ritenuto che "*l'allungamento, al 31.12.2014, dei vincoli già previsti per gli anni 2011-2013, comporta che il fondo per la contrattazione decentrata non possa superare nel 2014 il tetto del fondo del 2010 e che lo stesso vada ridotto in proporzione alla riduzione del personale in servizio. Dal 2015, invece, non si dovranno operare più riduzioni legate alla diminuzione del personale, ma, calcolato il fondo secondo le regole contrattuali, ad esso andrà applicata la decurtazione pari alla somma di tutte le riduzioni operate nel periodo 2011-2014*".

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 70 /2015/PAR, 29 luglio 2015,** con riguardo alla disciplina prevista dal comma 1, dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, ha ritenuto: "*Con riguardo al divieto ivi sancito a carico delle PPAA di attribuire aumenti rispetto al trattamento individuale come sopra individuato, è stato chiarito che le somme destinate al trattamento accessorio, in quanto aventi caratteristiche di eventualità e variabilità, devono ritenersi escluse dal computo delle risorse utili a determinare il «trattamento ordinariamente spettante», l'unico avente carattere di stabilità e fissità.*[100] *Con riguardo al secondo limite, ovvero quello incidente sul complesso delle risorse destinate a retribuire il trattamento accessorio della generalità dei dipendenti, si è già chiarito il carattere di norma inderogabile e di stretta interpretazione dell'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, che, in linea di principio, non ammette deroghe né eccezioni, salvo talune fattispecie derogatorie individuate, con pronuncia nomofilattica, dalle SSRR di questa Corte e afferenti alle risorse destinate a finanziare gli incentivi per la progettazione, quali previsti dall'art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006 – Codice dei contratti pubblici – e quelle destinate a remunerare le prestazioni rese dall'avvocatura interna.*"[101]

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere 276/2015/PAR, 11 settembre 2015**: "*Le risorse che confluiscono nel fondo per l'innovazione e l'incentivazione sono destinate a remunerare l'attività lavorativa del personale e, pertanto, sono soggette ai limiti di spesa che l'Ente locale è tenuto ad osservare in materia di spesa per il personale*".

La **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 179/2015/PAR, 5 ottobre 2015,** si è conformata all'orientamento condiviso in altre pronunce che "*ha ritenuto ammissibile un incremento delle risorse decentrate per effetto dell'applicazione dell'art. 17 comma 5 CCNL 1 aprile 1999 evidenziando, tuttavia, la necessità di una rigorosa osservanza delle richiamate condizioni sia per ciò che attiene ai limiti temporali di utilizzabilità delle risorse residue sia per ciò che attiene alla individuazione delle voci suscettive di finanziamento*"[102].

---

[99] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG e Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/2011.

[100] Cfr. in tal senso Sezioni riunite, deliberazione n. 56/CONTR/2011.

[101] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/2011; Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, parere n. 12/2015/PAR.

[102] Cfr. *ex multis* Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 110/PAR/2014 e Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 280/PAR/2013 laddove si ribadisce che le risorse residue di parte stabile, per effetto del trascinamento all'anno successivo *una tantum*, divengano parte delle risorse variabili e come, pertanto, le stesse non possano essere destinate al finanziamento di voci del trattamento economico accessorio aventi carattere di stabilità – progressioni orizzontali, retribuzioni di posizione e di risultato delle posizioni organizzative – e non

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 139/2015/PAR, 27 ottobre 2015,** ha ritenuto che *"Il nuovo limite imposto al fondo per le risorse decentrate per il 2015 – costituito secondo le regole proprie della vigente normativa contrattuale, considerate, dunque, tutte le voci previste dalla normativa di riferimento – sarà pari alla somma di tutte le riduzioni operate su detto fondo per gli anni dal 2011 al 2014 (…) senza distinzione tra risorse stabili e variabili; sicché la decurtazione da apportare riguarda, complessivamente, la parte stabile e la parte variabile del fondo; nell'ambito delle risorse del fondo come rideterminato per il 2015 (…) potranno trovare applicazione gli istituti contrattuali vigenti, anche per eventuali incrementi di natura variabile, sussistendone le condizioni"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 379/2015/PAR, 28 ottobre 2015,** ha ribadito che *"dal 2015, il fondo per il trattamento accessorio del personale dipendente va determinato applicando i criteri ed i parametri di calcolo previsti dal CCNL di comparto. Al risultato ottenuto va apportata una riduzione pari alle decurtazioni operate durante la previgente formulazione della norma (derivanti dall'eventuale riconduzione del fondo al tetto massimo del 2010 e dalla diminuzione proporzionale alle cessazioni dal servizio). Non vi è possibilità, invece (…) di inserire nel fondo dell'anno 2015 le maggiori riduzioni operate (eccedendo nell'applicazione del dettato legislativo) negli anni 2011-2014"*[103].

In tema di recupero delle somme illegittimamente stanziate in conseguenza della mancata decurtazione del Fondo risorse decentrate (dal 2000 al 2010), la **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 6/2016/PAR, 27 gennaio 2016**, ha rilevato che: *"Alle modalità di recupero, diversamente modulate a seconda se l'ente abbia o meno rispettato il patto di stabilità, previste , come detto, dai commi 1 e 2 del d.l. n. 16/2014, si aggiunge, ora, la previsione contenuta nell'art. 1, comma 226, della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), che consente, agli enti che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica (non solo il patto di stabilità), di compensare le somme illegittimamente erogate in eccesso con i risparmi, certificati dai revisori dei conti, che deriveranno dalle misure adottate di riorganizzazione interna, previste dalla manovra (come ai commi 221 e 228)"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 30/PAR/2016, 11 febbraio 2016**, ha ritenuto che *"in relazione ad attività lavorative comunque connesse ai fini istituzionali, unitariamente considerati, dell'amministrazione pubblica da cui l'impiegato dipende, anche in presenza di attività svolte oltre o fuori dall'ordinario orario di lavoro, il trattamento economico fissato in via esclusiva dalla contrattazione collettiva nazionale, in assenza di una specifica ed espressa deroga normativa, non può essere incrementato. In presenza di una maggiore prestazione lavorativa è consentita la corresponsione di un trattamento accessorio, finanziato dall'apposito fondo previsto e disciplinato dalla contrattazione collettiva nazionale e decentrata, secondo le modalità stabilite dalla medesima contrattazione"*[104].

---

possano essere confermate o stabilizzate anche per gli anni successivi; cfr. orientamenti più restrittivi: Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 609/2011.

[103] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/QMIG del 21 ottobre 2014; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 297/2015/PAR. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Basilicata, parere n. 25/2014 e parere n. 110/2014/PAR del 10 dicembre 2014.

[104] La Sezione ha inoltre ha affermato: *"La giurisprudenza contabile ha costantemente affermato che la regola dell'onnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti non va ricollegata soltanto a compiti direttamente riconducibili alla qualifica ed all'ufficio ricoperto, bensì anche a quelli comunque connessi ai fini istituzionali, unitariamente considerati, dell'amministrazione pubblica da cui l'impiegato dipende (Sez. II centrale n. 447/2008, Sez. Puglia n. 1547/2013). Al dipendente o dirigente pubblico, in mancanza di una norma legittimante e di svolgimento*

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – Parere n. 58/2016/PAR, 10 marzo 2016,** ha ritenuto che *"ai fini del tetto per il trattamento accessorio, la quantificazione del medesimo debba essere operata indipendentemente dall'effettiva destinazione delle relative risorse"*[105].

In merito alla facoltà dell'ente locale di destinare risorse del fondo unico regionale al fondo per il finanziamento della parte variabile della retribuzione dei propri dipendenti ex art. 31 CCNL del 1995, la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 35/2016/PAR, 17 marzo 2016**, ha ritenuto *"innanzitutto necessario che detta destinazione non determini pregiudizio al perseguimento degli altri obbiettivi prioritari. E' necessario, inoltre, che l'ente locale assicuri il rispetto delle disposizioni in materia di contenimento della spesa per il trattamento accessorio del personale dettate dall'art. 9, comma 2bis del D.L. n. 78 del 2010. (…) E' imprescindibile che l'ente locale assicuri, ulteriormente, il rispetto dei generali limiti di contenimento della spesa per il personale. Gli oneri per il personale finanziati con risorse del fondo unico regionale devono, infatti, essere ricompresi tra le spese rilevanti ai sensi dell'art. 1, comma 557, e dell'art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006."*[106]

Recentemente la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 256/2016/PAR**, **6 aprile 2016,** con riguardo all'art. 4, comma 3 del D.L. n. 16 del 2014, la ha ritenuto che *"la disposizione in esame abbia carattere chiaramente eccezionale, in quanto introduce una sorta di «sanatoria» per le fattispecie di illegittima costituzione dei fondi della contrattazione integrativa"*. Pertanto, *"la stessa non può che essere interpretata restrittivamente, con conseguente esclusione della possibilità in sede applicativa di ampliare la platea dei possibili destinatari dal punto di vista dell'accertamento dei requisiti oggettivi che il citato comma 3 impone per l'applicazione della «sanatoria». Ciò, in quanto il legislatore ha voluto introdurre detta possibilità condizionandola al pedissequo rispetto di quelle normative pubblicistiche tese alla salvaguardia dei vincoli di finanza pubblica che prevedono il rispetto: del Patto di stabilità; dei vincoli sulla spesa corrente del personale (art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006; ovvero comma 562 dello stesso articolo); dei vincoli alle assunzioni di personale sia a tempo determinato che flessibile (in particolare: art. 76, comma 7, decreto-legge n.78 del 2010, fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 95 del 2014 e art. 9, comma 28 del medesimo decreto); della limitazione al trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio (art. 9, commi 1, 2-*bis *e 21)"*.

---

autorizzato di incarichi esulanti i doveri d'ufficio e comunque da svolgere al di fuori dell'orario di lavoro, nulla è dovuto al di fuori di quanto oggetto di contratto (Sez. II giur. centrale n. 227/2013, Sez. giur. Puglia n. 1547/2013). Si evidenzia, altresì, che il principio della omnicomprensività della retribuzione non può essere derogato neanche nelle ipotesi in cui i compensi al personale interessato sono finanziati da fonti esterne o se l'attività viene svolta oltre l'ordinario orario di lavoro (Sez. giur Puglia, n. 615/2010)".

[105] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/QMIG del 21 ottobre 2014, secondo cui «la soggiacenza alle disposizioni di contenimento del trattamento accessorio prescinde dalla circostanza che la voce di detto trattamento sia finanziato dal fondo per la contrattazione decentrata»; cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione 18 marzo 2015, n. 97; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 28 ottobre 2015, n. 379.

[106] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazioni n. 51/CONTR/2011 e n. 56/CONTR/2011; Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 51/2015/PAR.

4. Blocco delle progressioni orizzontali

In materia di blocco delle progressioni orizzontali di cui all'art. 9, comma 21, del decreto legge n. 78 del 2010, si segnalano le seguenti pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Sull'allocazione nel fondo stabile per la produttività delle somme relative alle progressioni orizzontali maturate, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 404/2013/SRCPIE/PAR, 21 novembre 2013,** ha ritenuto che *"anche nel fondo in questione dovrà essere evidenziato l'aumento destinato a coprire le progressioni del personale proveniente dalle comunità montane dando atto che l'aumento, per la percentuale coperta negli anni dall'amministrazione regionale, è neutro e rispetta il principio di invarianza della spesa"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Friuli – Venezia Giulia – Parere n. 53/2014/PAR, 19 marzo 2014,** *"le risorse rappresentate da residui di anni precedenti non possono finanziare progressioni economiche orizzontali alla luce del principio che impone il finanziamento degli utilizzi certi e continuativi esclusivamente con risorse aventi carattere di certezza e stabilità"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria parere n. 29 /2015/PAR, 1 aprile 2015,** ha ritenuto che *"le limitazioni al trattamento economico individuale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, aventi fonte nei commi 1 e 21 dell'art. 9 del citato d.l. n. 78 del 2010, hanno esaurito la propria efficacia precettiva il 31 dicembre del 2014. Tale conclusione è indirettamente confermata dall'art. 1, comma 256, della legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014. (…) Ne consegue che (…) la protrazione delle dinamiche di contenimento retributivo del personale delle pubbliche amministrazioni ha interessato: i) la procedura di contrattazione collettiva (art. 9, comma 17, del d.l. n. 78 del 2010); ii) i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato (art. 9, comma 21, primo periodo) ; iii) le progressione di carriera economiche per il personale in regime di diritto pubblico, con le eccezioni individuate all'epoca dal legislatore (art. 9, comma 21, secondo periodo)"*[107].

5. Vincoli alle assunzioni

Molteplici sono state le pronunce in merito alla disciplina sui limiti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, consentite sulla base delle cessazioni intervenute complessivamente sia nell'anno immediatamente precedente a quello delle assunzioni e a esercizi ancora precedenti (con decorrenza dal primo anno di vigenza della legge finanziaria per il 2007[108]) sia, eventualmente, a quelle non ancora realizzate ma previste attraverso un'attività di programmazione che rispecchi le effettive necessità dell'ente.

Si evidenziano, inoltre, alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in merito alla disciplina speciale, introdotta dall'art.1, comma 424 della legge n. 190 del 2014 e derogatoria per gli anni 2015 e 2016 di quella generale, sulle assunzioni a tempo indeterminato di regioni ed enti locali.

Le pronunce si conformano all'orientamento espresso in merito dalla Sezione delle Autonomie secondo cui *«gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato non vincolate dalla disposizione del comma 424 utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013,*

[107] Cfr. Ragioneria generale dello Stato, circolare n. 8 del 2 febbraio 2015.

[108] Legge 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

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'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale»[109]. La Sezione delle Autonomie ha, inoltre, affermato 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»*[110].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 53/2013/SRCPIE/PAR e n. 55/2013/SRCPIE/PAR, 28 marzo 2013:** *"potrà procedere a nuova assunzione solo l'Ente che possa farlo avendo riguardo alle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, tenendo comunque conto (…) che il richiamo alle cessazioni avvenute nell'anno precedente va riferito alle cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della disposizione, anche con riferimento a esercizi rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione. Dovrà poi verificarsi la sussistenza del requisito posto quale presupposto per ogni tipologia di assunzione, ovvero un rapporto di incidenza massima del 50% tra la spesa di personale e le spese correnti. Il tutto avendo sempre riguardo al limite di spesa previsto dal già citato art. 1, comma 562, della legge 296/2006 (…).*[111]*"*

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 21/2013, 10 maggio 2013,** ha ritenuto che *"nella definizione del significato attribuibile anche all'attuale art. 76, co. 7, d.l. n. 78/2010, la possibilità di retroagire nel computo delle cessazioni anteriori a quelle dell'anno immediatamente antecedente quello dell'assunzione debba essere limitata appunto all'esercizio 2010; con la conseguenza che, (…) la cessazione intervenuta nel 2008 (…) ai fini del conteggio del limite di spesa applicabile all'assunzione prevista per il 2013 non può invece essere in alcun modo presa in considerazione"*. Sempre ad avviso della Sezione *"conviene altresì precisare che alla medesima conclusione si perviene ugualmente ove si volesse fondare la possibilità di computare le cessazioni «risalenti» sull'estensione agli enti locali del meccanismo del «cumulo dei resti» previsto dall'art. 9, co. 11, d.l. n. 78/2010, posto che in questo caso varrebbe comunque il principio di successione delle leggi nel tempo, contenuto nell'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile (preleggi), in base al quale la legge non dispone che per l'avvenire e non ha effetto retroattivo"*.

A parere della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 343/2013/SRCPIE/PAR, 26 settembre 2013,** *"non può ravvisarsi, nell'ordinamento (…) un meccanismo di proroga quale principio generale applicabile a tutte le ipotesi in cui è vigente il regime di limitazione e di blocco delle assunzioni, ferma restando in capo al legislatore ogni valutazione in ordine all'opportunità, in presenza di regimi restrittivi delle assunzioni, di introdurre deroghe al regime ordinario"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 242/2014/PAR, 30 settembre 2014**, ha ritenuto che *"l'attività programmatoria dell'ente deve essere orientata, sin dall'approvazione delle previsioni di bilancio (e durante il corso della gestione), al fine di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica posti dal legislatore statale*

[109] Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 26/SEZAUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG. Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015.
[110] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG.
[111] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 52/2010.

(nel caso di specie, tesi al contenimento della spesa per il personale). Solo avendo rispettato tale presupposto, l'ente potrà procedere a programmare assunzioni a tempo indeterminato nei limiti previsti dall'art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014 n. 114".

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 74/2013/PAR, 26 Novembre 2013,** in merito alla *"durata temporale del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo contenuto nell'art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 (…) considerato che le misure sanzionatorie non possono essere applicate per analogia a fattispecie non previste dalle norme, si deve ritenere, in mancanza di diversa indicazione normativa, che il divieto operi solo nell'anno successivo a quello della violazione."*[112]

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 135/2013/PAR, 19 dicembre 2013,** *"la mancata corresponsione della retribuzione al personale cessato nell'anno precedente a quello in cui verrà disposta l'assunzione per turn over, connessa ad avvenimenti peculiari del rapporto lavorativo che lega il dipendente cessato all'ente (come, nel caso, l'aspettativa senza assegni), non intacca i criteri applicativi del ripetuto art. 76, comma 7, elaborati da questa Corte, che impongono di comparare, ai fini del rispetto del limite di spesa del 40% ivi previsto, l'ammontare complessivo delle risorse stanziate per il personale che cessa con quello analogo, previsto per il personale da assumere".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 54/2014/PAR, 4 giugno 2014,** posto che "*la possibilità di cumulare le quote di turn-over non utilizzate è stata riconosciuta unicamente per gli Enti con popolazione inferiore a 5000 abitanti (…), il limite alle assunzioni previsto dalla norma de qua, testualmente parametrato «alle cessazioni dell'anno precedente», non si presti ad essere interpretato estensivamente"*[113].

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 14/2015/SRCPIE/PAR, 20 gennaio 2015**, ha ritenuto *"aderente al dettato normativo di cui all'art. 1, comma 562, della L. n. 296/2006, che mira a contenere il numero dei dipendenti e a ridurre la spesa per il personale, la soluzione che limita il turn over al numero delle cessazioni intervenute".*

Recentemente sempre la **Sezione regionale di controllo per la Sicilia - Parere n. 55/2015/PAR, 26 gennaio 2015,** ha ritenuto che l'orientamento della Sezione delle Autonomie chiarisce *"che la possibilità riconosciuta «a decorrere dall'anno 2014 del 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»*[114]*, non rappresenta la formalizzazione ex lege dell'estensione a tutti gli enti della possibilità del cumulo delle quote del turn over, quanto piuttosto permettere di tenere conto delle cessazioni future ma già definite, nell'ottica di una programmazione quanto più possibile coerente con gli effettivi fabbisogni, che valuta anche i tempi necessari per lo svolgimento dei concorsi pubblici".*

[112] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 513/2012/PAR.
[113] Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52 del 2010.
[114] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27 del 2014.

Sempre sulle precisazioni operate dalla Sezione delle Autonomie[115], la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 36/2015/PAR, 6 febbraio 2015**, ha ribadito che *"negli anni 2014 e 2015, il limite di spesa per procedere alle assunzioni deve essere sempre calcolato sulla base del 60 per cento della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell'anno precedente, mentre per gli anni successivi i limiti vengono ampliati fino al cento per cento. Tuttavia, a partire dal 2014, individuato quale momento di cesura tra i due microsistemi normativi, il numero di assunzioni dovrà essere programmato in una fase precedente, destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni intervenute nel triennio. Ne deriva che, in estrema sintesi, per i (soli) anni 2014 e 2015 gli enti potranno disporre a fini assunzionali del riferimento del 60 per cento della spesa sostenuta nell'anno precedente; dal solo 2014 in poi, ma in sede di programmazione di fabbisogno e finanziaria, gli enti potranno e dovranno "a regime" cumulare cessazioni prevedibili nell'arco di un triennio, maturate (anche) nel momento in cui si concluderà l'iter propedeutico per l'assunzione"*.

Nello stesso senso anche la **Sezione regionale di controllo per la Campania - Parere n. 24/2015, 23 febbraio 2015,** la quale ribadito che *"il limite di spesa per procedere alle assunzioni nel 2014 e 2015 deve essere calcolato sulla base del 60 per cento della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell'anno precedente considerando che, dal 2014 le assunzioni possono essere programmate destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni del triennio"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 168/2015/PAR, 22 aprile 2015,** ha ritenuto che *"alla luce del disposto del comma 424 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, un Ente, nel biennio 2015-16, non possa procedere allo scorrimento di una propria graduatoria di concorso per l'assunzione di un idoneo, nel caso in cui il vincitore chiamato si sia dimesso successivamente all'entrata in vigore della predetta disposizione"*[116].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere 305/2015/PAR, 25 giugno 2015,** ha ritenuto che il dettato normativo di cui all'art. 1, comma 424 della legge 23 dicembre 2014 n. 190, *"sia ben esplicito nel delineare il vincolo di destinazione delle risorse assunzionali che non possono, dunque, essere destinate all'assunzione di personale selezionato con procedure ordinarie di reclutamento espletate nel biennio di vigenza della richiamata disposizione speciale senza che il fine perseguito dal legislatore sia stato conseguito"*.

La **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 163/2015/PAR, 2 luglio 2015,** adottando una soluzione coerente con la *ratio* dell'art. 1, comma 424, legge n. 190 del 2014, ha ritenuto che *"le economie relative all'esercizio 2013 utilizzabili in base alla nuova formulazione dell'art. 3, co. del d.l. 90/2014 – poiché costituiscono una quota della complessiva capacità assunzionale dell'ente – possono essere destinate esclusivamente all'assunzione dei vincitori di concorso risultanti da graduatorie già vigenti o approvate all'1.01.2015 ovvero per consentire la ricollocazione nei propri ruoli del personale soprannumerario*[117].

[115] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27, *cit.*
[116] Cfr. Sezione regionale per il controllo della Lombardia, deliberazione n. 85/2015/QMIG.
[117] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG.

Sulla base di quanto già affermato in precedenti pronunce secondo cui *«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»*,[118] la **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 396/2015/PAR, 6 ottobre 2015,** ha ritenuto che *"può essere utilizzata per effettuare nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011/2013, sempre che sia assicurato il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (rispetto del patto di stabilità, dell'art. 1, commi 557 e seguenti, della l. n. 296/2006, delle percentuali di turn over, quantificate in base alla spesa di personale cessato nell'anno precedente, secondo le previsioni dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014) e siano stati osservati, a suo tempo, gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 90/2014 (programmazione finanziaria e contabile del fabbisogno di personale)."*

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 140/2015/PAR, 27 ottobre 2015,** ha ritenuto che *"qualora la cessazione sia intervenuta nel 2013, l'Ente Locale soggetto al patto di stabilità avrà nel 2014 una capacità assunzionale pari al 60% della spesa sostenuta per il personale cessato nel 2013 ed eventualmente dell'80% di tale spesa se il rapporto tra spesa per il personale e spesa corrente è pari o inferiore al 25%. Se l'assunzione non viene effettuata nel 2014 ma programmata per il 2015, si potrà cumulare la capacità assunzionale del 2014 (60% o 80% della spesa per il personale cessato nel 2013) con quella del 2015 (60% o 100% della spesa per il personale cessato nel 2014), sempre che nel 2014 siano intervenute nuove cessazioni in quanto la capacità assunzionale di ogni anno si calcola sulle cessazioni intervenute nell'anno precedente"*[119].

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 492/2015/PAR, 28 ottobre 2015,** ha ritenuto che *"mentre i budget 2015/ 2016 (derivanti anche dalle cessazioni dei trienni precedenti il 2014 e 2015) sono integralmente destinati alle finalità di cui all'art. 1, comma 424, della l. n. 190/2014, può essere utilizzata per effettuare nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011/2013, sempre che sia assicurato il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (rispetto del patto di stabilità, dell'art. 1, commi 557 e seguenti, della l. n. 296/2006, delle percentuali di turn over, quantificate in base alla spesa di personale cessato nell'anno precedente, secondo le previsioni dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014) e siano stati osservati, a suo tempo, gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 90/2014 (programmazione finanziaria e contabile del fabbisogno di personale)".*[120]

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 77/2015, 20 novembre 2015,** ha ritenuto che *"(relativamente ai limiti assunzionali degli enti non sottoposti al patto di stabilità) essendo la cessazione dal servizio intervenuta al 31 dicembre 2013 e, pertanto, da considerare cessazione 2013, i risparmi di spesa rientrano nel budget 2013 relativo alla capacità assunzionale 2014 (utilizzabile anche nel 2015), e le relative assunzioni non risultano soggette ai citati vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190 del 2014".*

[118] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26 del 20 luglio 2015 e deliberazione n. 28 del 14 settembre 2015. Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sicilia - parere n. 55/2015/PAR del 26 gennaio 2015.
[119] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG.
[120] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 396/2015/PAR del 6 ottobre 2015.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 445/2015/PAR, 30 Novembre 2015,** ha ritenuto che *"con riferimento al turn-over, vige ora il principio della cumulabilità dei resti nel triennio, inteso in senso dinamico*[121] *(…), rimanendo tuttavia il criterio della spesa storica, computato secondo le specifiche disposizioni previste e senza possibilità di ricorso a conteggi virtuali, per l'applicazione della disciplina di contenimento della spesa di cui ai commi 557 ss. dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (la cui applicazione è peraltro espressamente fatta salva anche dal vigente comma 5 dell'art. 3 del decreto-legge n. 90 del 2014, a cui si riferisce la disciplina predetta dei "resti"); e ciò secondo un principio di distinzione delle diverse tipologie di limitazioni legislative vigenti in materia di assunzione del personale (…)"*[122].

La **Sezione regionale di controllo per il Molise- Parere n. 63/2016/PAR, 24 marzo 2016**, ha ritenuto come *"solo nei limiti in cui le facoltà assunzionali, che si intende utilizzare per le assunzioni nell'anno 2016, rinvenienti (…) dalle cessazioni relative al triennio 2011-2013, siano riferibili alla sola annualità 2013, sarà possibile indire nuove procedure concorsuali. Per converso, a tal fine non sarà possibile utilizzare gli eventuali "resti" rinvenienti dagli anni 2011 e 2012, poiché non rientranti nel "triennio precedente" all'annualità di assunzione, da intendersi - come visto - in senso dinamico"*.

5.1. Mobilità

Altra parte dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo ha esaminato questioni inerenti la possibilità e le modalità di trasferimento del personale a tempo indeterminato tramite procedure di mobilità, per interscambio ovvero reciproca, con altre amministrazioni, Unioni di Comuni, comunità montane.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte Delibera n. 7/2013/SRCPIE/PAR, 23 gennaio 2013,** ha precisato che *"la mobilità, anche intercompartimentale, risulta ammessa tra Amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa, in quanto modalità di trasferimento che non genera variazione della spesa complessiva, trattandosi di un'operazione neutra per la finanza pubblica. Qualora l'Amministrazione cedente non fosse anch'essa sottoposta a vincoli sulle assunzioni, per l'Amministrazione ricevente l'acquisizione andrebbe invece computata come assunzione e dunque sarebbe ammessa nel rispetto dei limiti delle assunzioni possibili."*[123].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 46/2013/PAR, 7 febbraio 2013**, l'ente non soggetto al patto di stabilità dovrà tenere *"conto dell'impossibilità di poter assumere un dipendente in sostituzione di quello autorizzato alla mobilità. Ciò, anche in relazione alla circostanza che, qualora autorizzato il trasferimento per mobilità che come visto non potrà mai essere considerato quale cessazione del rapporto di lavoro ai fini dell'operatività dei vincoli assunzionali, il dipendente ceduto potrà essere sostituito solo quando e qualora, per l'ente, si verificheranno i presupposti assunzionali sopra richiamati"*[124].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 65/2013/PAR, 6 marzo 2013,** ha ritenuto che sebbene *"l'abrogazione della disposizione contrattuale di cui*

[121] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG.
[122] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 502 del 2012.
[123] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 71/2012.
[124] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21 del 9 novembre 2009; Sezioni riunite, deliberazione n. 53/2010/CONTR.

all'articolo 6, comma 20, del D.P.R. 268/1987[125] *non precluda alle amministrazioni locali di poter attivare una mobilità reciproca o bilaterale con altre amministrazioni locali*[126]*(…), il ricorso a detta procedura deve essere accompagnato da una serie di cautele tese ad evitare che possano essere elusi i rigidi vincoli imposti dal legislatore in materia di riduzione della spesa per il personale delle amministrazioni pubbliche e di turn over (…)*".

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 90/2013/PAR, 14 marzo 2013**, ha ritenuto che "*poiché la mobilità in entrata di fatto si configura come una assunzione per l'ente subentrante, all'ente comunale che non ha rispettato i vincoli posti dal comma 557 in materia di spesa per il personale è preclusa la possibilità di ricorrere a detto istituto in ragione del divieto posto dal comma 4 dell'art. 76 (l. 6 agosto 2008, n. 133) richiamato espressamente dal comma 557 ter. La circostanza che (…) la mobilità in entrata (nel 2013) possa essere "bilanciata" da una mobilità in uscita (nel 2012) verso un altro ente non consente di giungere a diversa soluzione stante la funzione correttiva sopra richiamata della sanzione-limitazione amministrativa prevista dall'art. 76, comma 4, cit. che, per l'appunto, è quella di indurre l'ente ad attivare una politica di riduzione della spesa del personale, quale voce che incide sul più generale volume della spesa corrente"*.[127]

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 20/2013/PAR, 26 marzo 2013:** "*L'istituto della mobilità per interscambio svolto tra soggetti del medesimo livello economico e corrispondente categoria, qualora comporti una piena e totale neutralità finanziaria tra i due enti coinvolti, non comporta alcuna spesa per l'ente che ne autorizzi il ricorso e, di conseguenza, non sembrano esservi ragioni ostative al suo utilizzo anche alla luce dell'intento non sanzionatorio dall'art. 16, comma 9 del d.l. 95/2012, convertito dalla L. 135/2012 (…) norma generale che impone un divieto assoluto d'assunzione con contratto a tempo indeterminato"*[128].

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte Delibera n. 55/2013/SRCPIE/PAR, 28 marzo 2013,** ha ritenuto che "*la mobilità, anche intercompartimentale, risulta ammessa tra Amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa, in quanto modalità di trasferimento che non genera variazione della spesa complessiva, trattandosi di un'operazione neutra per la finanza pubblica. Qualora l'Amministrazione cedente non fosse anch'essa sottoposta a vincoli sulle assunzioni, per l'Amministrazione ricevente l'acquisizione andrebbe invece computata come assunzione e dunque sarebbe ammessa nel rispetto dei limiti delle assunzioni possibili. Ciò, tuttavia, sempre nel rispetto dei limiti alla spesa di personale"*.[129]

---

[125] Sulla possibilità di ricorrere all'attivazione della procedura di mobilità per interscambio (per compensazione) tra Enti dello stesso comparto pur in costanza di abrogazione.

[126] Ciò in applicazione del principio generale di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001.

[127] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 879/2010/PAR del 19 settembre 2010.

[128] *Contra*: Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 417 del 28 settembre 2012. La soluzione al dibattito giurisprudenziale, in merito all'art. 16, comma 9 del d. l. n. 95/2012, è stata offerta dalla pronuncia n. 25/2013 della Sezione delle Autonomie che ha affermato che "*si tratta, infatti, di una disposizione che esula da motivazioni strettamente finanziarie per collocarsi su un piano di razionalità organizzativa: stante la possibile soppressione dell'ente datore di lavoro, il Legislatore ha ritenuto corretto e doveroso cristallizzare la struttura burocratica (nel comparto risorse umane) dello stesso, in vista dell'accennata soppressione"* ed ancora che "*in definitiva, la norma, nelle "more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione" delle province, mira ad anticipare giuridicamente la stessa condizione di impossibilità di fatto all'assunzione che deriverebbe dall'eventuale estinzione dell'ente."*

[129] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 59/2010.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 140/2013/PAR, 15 aprile 2013,** ha ritenuto che *"in caso di enti entrambi sottoposti a limiti alla facoltà di procedere a nuovi reclutamenti, il trasferimento in mobilità, per l'ente di origine, non costituisce "cessazione" legittimante assunzioni dall'esterno e che, dall'altro lato, non integrano "assunzioni", per l'ente destinatario, gli ingressi di personale in mobilità. (…) In definitiva, l'ente, potrà procedere al reclutamento di personale da altri enti, tramite la procedura di mobilità volontaria, senza ricadere nei limiti della disciplina del turn-over, sempre che l'ente di provenienza sia ente sottoposto anch'esso a limitazioni sulla spesa per il personale"*[130].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 156/2013/SRCPIE/PAR, 26 aprile 2013**: *"Devono (…) ritenersi sempre applicabili le disposizioni recate dal sopra citato art. 1, comma 47 L. n. 311/2004*[131]*, che consente i trasferimenti per mobilità nel rispetto delle dotazioni organiche e, per gli enti locali, del patto di stabilità interno per l'anno precedente. Tali disposizioni, invero, non sono ricomprese tra quelle oggetto di deroga e sono, comunque, espressione di principi generali che, per l'impatto sull'organizzazione dei pubblici uffici e sull'osservanza dei vincoli dell'unione europea, appaiono prevalenti rispetto all'esigenza di salvaguardia dei rapporti di lavoro in essere"*.

Sempre con riguardo alla disciplina disposta dall'art. 47, comma 1 della finanziaria per il 2005 e con specifico riferimento alle comunità montane, sempre la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 157/2013/SRCPIE/PAR, 26 aprile 2013**, ha evidenziato che: *"La legge regionale non distingue riguardo alle cause delle vacanze di organico, che, quindi, ai fini perseguiti dalla norma*[132]*, devono ritenersi irrilevanti, purché si tratti di posti già previsti in pianta organica e rimasti privi di copertura. Il trasferimento del personale a tempo indeterminato dalla comunità montane resta quindi condizionato all'esistenza di tale scopertura e all'osservanza di limiti e vincoli in materia per i quali non sia prevista espressamente la derogabilità"*. Successivamente la **Sezione – Parere n. 188/2013/SRCPIE/PAR e n. 189/2013/SRCPIE/PAR, 13 maggio 2013,** ha rilevato che *"le assunzioni di personale proveniente dalle Comunità montane possono essere effettuate indipendentemente dalla circostanza che nell'esercizio precedente si siano verificate cessazioni (…). Deve però trattarsi di assunzioni di personale effettuate in relazione a posizioni già previste dalla pianta organica dell'Ente locale che intende effettuare l'assunzione poiché il co. 7 dell'art. 11 della L.R. n. 11/2012 specifica che nella fattispecie non risulta applicabile «l'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane»"*[133].

In seguito è intervenuta anche la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 182/2014/PAR, 20 maggio 2014,** la quale, sempre in ambito di disciplina prevista dall'all'art. 1, comma 47, legge n. 311 del 2004, ha ribadito che *"la norma, che riguarda gli enti sottoposti a vincoli assunzionali, configura la mobilità come una possibilità di reclutamento di personale in deroga ai limiti normativamente previsti"*.

---

[130] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 279/2011/PAR e n. 169/2012/PAR; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazioni n. 53/CONTR/2010 e n. 59/CONTR/10 del 6 dicembre 2010; cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 521/2010/PAR, n. 373/2012/PAR, n. 314/2011/PAR.

[131] Art. 1, comma 47, L. n. 311/2004 (legge finanziaria 2005), che consente i trasferimenti per mobilità nel rispetto delle dotazioni organiche e, per gli enti locali, del patto di stabilità interno per l'anno precedente.

[132] Art. 1, comma 47, legge n. 311/2004 *cit.*

[133] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, pareri n. 119 e n. 157 del 2013.

Inoltre, "la deroga (…) si fonda sul fatto che la mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa non genera alcuna variazione della spesa complessiva e quindi l'operazione risulta, nel complesso, "neutra" per la finanza pubblica"[134].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 162/2013/PAR, 27 giugno 2013,** ha ritenuto che *"in mancanza di una norma di coordinamento, la mobilità per ricollocazione*[135] *(…), intesa quale norma di sistema che si integra alle procedure previste dal D.Lgs. n. 165/2001 nella soluzione delle crisi da eccedenze o sovrannumero, vada esperita prima della mobilità volontaria ex articolo 30 del D.Lgs. n. 165/2001. Quest'ultima dovrà essere attivata solo successivamente alla mancata presentazione da parte del personale collocato in disponibilità della domanda di ricollocazione presso la o le amministrazioni che presentino vacanze di organico".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 377/2013/SRCPIE/PAR 6 novembre 2013** ha ritenuto che: *"Tra gli strumenti a disposizione degli enti locali per sopperire a carenze di personale può ricordarsi il trasferimento per mobilità, che, da un lato, non genera nuova assunzione, ma, dall'altro, non può essere utilizzato per consentire l'instaurazione di rapporti di lavoro oltre i limiti di spesa previsti dalla legislazione finanziaria. Analogamente è a dirsi per l'utilizzazione di personale già in forza presso l'amministrazione pubblica locale mediante convenzione, i cui oneri finanziari rientrano fra le componenti considerate per la determinazione della spesa di personale (cfr. questa Sezione par. n. 248/2013)".*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere 357 /2013/PAR, 19 novembre 2013,** premesso che *"la mobilità intercompartimentale tra un ente locale soggetto al rispetto del patto di stabilità ed un ente del Servizio sanitario nazionale, afferente ad una regione non soggetta all'attuazione di un piano di rientro dal disavanzo sanitario, non possa essere configurata in termini di neutralità"* richiama quanto disposto dall'art. 14, comma 7, del D.L. n. 95 del 2012 secondo cui *"le cessazioni dal servizio per processi di mobilità (…), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'art. 24 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico – non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over."*[136]

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 281/2013, 19 dicembre 2013,** ha ritenuto che *"stante il principio di neutralità finanziaria, le procedure di mobilità in entrata non sono equiparate ad assunzioni e non soggiacciono al vincolo assunzionale parametrato al 40 per cento della spesa corrispondente alla cessazione dell'anno precedente, purché siano rispettati dall'ente cedente e da quello ricevente il patto di stabilità nonché tutti gli altri vincoli e limiti previsti dalla normativa in materia di spesa e assunzioni di personale. Va, in proposito, precisato che gli oneri sostenuti dall'ente*

[134] Sulla neutralità finanziaria delle procedure di mobilità in relazione ai vincoli assunzionali per i comuni non soggetti al Patto di Stabilità, cfr. *ex multis:* Sezioni riunite, deliberazioni n. 53/CONTR/2010 e 59/CONTR/2010; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/2009; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri nn. 123/2010/PAR, 443/2010/PAR, 521/2010/PAR, 524/2010/PAR, 79/2011/PAR, 80/2011/PAR, 115/2011/PAR, 149/2011/PAR, 314/2011/PAR, 429/2011/PAR, 304/2012/PAR, n. 90/2013/PAR e 539/2013/PAR.
[135] Prevista dall'art. 2, comma 13, del D.L. n. 95/2012.
[136] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 59/CONTR/2010.

"ricevente" per le risorse umane acquisite mediante mobilità in entrata vanno integralmente computati nella spesa per il personale, con tutte le conseguenze che la normativa in materia correla a tale spesa".

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 13/2014/PAR, 20 gennaio 2014**: *"La circostanza che la mobilità in entrata possa essere controbilanciata da una mobilità in uscita verso un altro ente non porta ad una diversa conclusione, in quanto il comma 7° dell'art. 76 del D.L. n. 112 del 2008 ha una funzione sanzionatoria e correttiva, orientata ad indurre l'ente a perseguire una politica di riduzione progressiva e incondizionata della spesa del personale".*[137]

A parere della **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 11/2014/PAR, 13 febbraio 2014,** *"ritenere ricorrente la logica della neutralità finanziaria anche in caso di sostituzione del dipendente trasferito in mobilità con nuovo personale assunto, nell'invarianza di spesa per l'ente di origine (…) frustrerebbe la razionalità sottesa all'art. 1 L. n. 311/2004, il quale ammette la possibilità di fare assunzioni in deroga nella misura in cui resti invariata la spesa complessiva del sistema "pubblica amministrazione" (neutralità finanziaria dell'assunzione nel sistema della finanza pubblica, non per l'ente in sé): lo scorrimento della graduatoria, infatti, determinerebbe un aumento del contingente complessivo di personale impiegato nelle pubbliche amministrazioni, aggirando la razionalità della deroga e il sistema di vincoli assunzionali a ciò predisposti."*[138]

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 59/2014/SRCPIE/PAR, 26 marzo 2014,** ha ribadito che *"per poter procedere a trasferimenti per mobilità è necessario che l'ente presso il quale il dipendente è chiamato a prestare servizio sia nelle condizioni di poter assumere personale aggiuntivo. Dunque ai fini di una legittima procedura di mobilità in entrata è comunque sempre necessario che l'ente ricevente: a) rispetti il parametro del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente ai sensi dell'art. 76, comma 7, d.l. 112/2008, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge 30 luglio 2010 n. 122; b) rispetti il limite della complessiva spesa del personale di cui all'art. 1 co. 557 della legge n. 296 del 2006; c) risulti in linea con le regole dettate dal Patto di Stabilità interno."*[139]

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 37/2014, 27 marzo 2014,** ha ritenuto che *"la «neutralità finanziaria» del trasferimento, per mobilità, del personale da un ente territoriale ad un altro – agli effetti del rispetto della normativa dettata in materia di contenimento delle spese per il personale – può realizzarsi soltanto quando l'aggiunta dell'unità di personale, acquisita per mobilità in entrata, alla consistenza numerica del personale dell'ente di destinazione non sia coordinata con la sostituzione (con reclutamento dall'esterno), presso l'ente cedente, dell'unità ceduta, e non alteri il tetto di spesa complessivo del comparto".*

---

[137] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 879/2010/PAR.

[138] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 53/CONTR/10; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 79, n. 80 e n. 429 del 2011; cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 2/2012/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 242/2012/PAR, n. 289/2012/PAR, n. 90/2013/PAR, n. 496/2013/PAR e n. 539/2013/PAR.

[139] Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 123/2010, n. 443/2010, n. 314/2011, n. 429/201 e n. 539/2013; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 71/2012; Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 162/2013.

Sempre in merito alla mobilità di personale tra amministrazioni diverse, la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 20/2014/PAR, 10 aprile 2014 e Parere n. 28/2014/PAR, 9 Maggio 2014,** ha ritenuto che *"l'Ente cedente non può computare come risparmio di spesa la diminuzione di personale che si determina, né può considerarla ai fini contemplati dall'art. 76, comma 7, D.L. 112/2008, ovvero come facilitazione alle facoltà assunzionali e diminuzione dell'incidenza della spesa per il personale nell'ambito della spesa corrente del bilancio. Inoltre (…) per l'Ente che riceve il personale in mobilità (Ente di destinazione), fermo il rispetto di tutte le prescrizioni contenute nel citato art. 30 del D.Lgs. 165/2001, semprechè in regola con gli obiettivi del patto di stabilità ove tenuto (ai sensi dell'art. 76, comma 4 D.L. 112/2008 che commina il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo per il caso del mancato rispetto del patto), si determina una operazione finanziaria neutra ai soli fini del computo annuale di cui alla legge 296/2006 (art. 1 commi 557 e 562)."*[140]

La **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 43/2014/PAR, 29 aprile 2014**, ha ritenuto che *"in ordine alla possibilità di procedere alla assunzione di un dirigente di un'altra Amministrazione Provinciale mediante mobilità esterna (…) non possa annettersi valore dirimente alla circostanza che trattasi di mobilità di personale di altra amministrazione ed alla pretesa neutralità finanziaria dell'operazione"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 90/2014/SRCPIE/PAR, 7 luglio 2014,** ha rammentato che *"ai fini di una legittima procedura di mobilità in entrata è comunque sempre necessario che l'ente ricevente: a) rispetti il parametro del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente ai sensi dell'art. 76, comma 7, d.l. 112/2008, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge 30 luglio 2010 n. 122; b) rispetti il limite della complessiva spesa del personale di cui all'art. 1 co. 557 della legge n. 296 del 2006; c) risulti in linea con le regole dettate dal Patto di Stabilità interno. Conseguentemente il mancato rispetto anche di uno solo dei suddetti presupposti non consente all'Ente di procedere ad un trasferimento in entrata per mobilità"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli - Venezia Giulia – Parere FVG/115/2014/PAR, 9 luglio 2014,** ha ribadito che *"la mobilità non è neutrale e va considerata alla stregua di un'assunzione quando l'Amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali e lo è, invece, l'Amministrazione ricevente. In tale ultima ipotesi, infatti, l'assimilazione della mobilità a un'assunzione garantisce il governo dei livelli occupazionali e il contenimento della spesa del personale pubblico, evitando, in definitiva, effetti distorsivi che possano discendere da un ricorso all'istituto della mobilità in carenza degli stringenti presupposti normativi e procedimentali che presidiano l'attivazione delle relative procedure"*.[141]

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 135/PAR/2014, 18 luglio 2014,** ha ritenuto che *"il principio di cosiddetta neutralità finanziaria nei trasferimenti per mobilità del personale debba essere circoscritto esclusivamente all'applicazione della disciplina del turn over, posto che (…) non costituiscono "assunzioni", per l'ente destinatario, gli ingressi di personale in mobilità e pertanto esse non vanno a detrimento del monte assunzioni effettuabili secondo la disciplina limitativa*

[140] Cfr. in tali termini anche Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 37/2014 e Sezione regionale di controllo per la Sicilia, parere n. 13/2014.
[141] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 59/CONTR/2010.

applicabile all'ente di destinazione (…)[142]*. Nessuna deroga, invece, può desumersi dal predetto principio di neutralità per l'applicazione delle disposizioni in materia di contenimento della spesa del personale che, come già precedentemente sottolineato, costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica e pertanto, per poter fare ricorso a tale istituto, l'Ente deve aver osservato la disciplina vincolistica dettata dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 nonché aver conseguito gli obiettivi del patto di stabilità interno".*

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere 48/2014/PAR, 30 luglio 2014,** ha ribadito che *"è comunque necessario che l'ente ricevente, da un lato, non soggiaccia a divieti di assunzione aventi carattere sanzionatorio in quanto discendenti da pregresse violazioni di norme primarie (…). Inoltre, la nuova assunzione in mobilità dovrà essere conteggiata dall'ente ricevente ai fini del rispetto dei limiti posti alla spesa complessiva per il personale, quali quelli posti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (oltre che ai fini del conseguimento degli obiettivi finanziari posti dal patto di stabilità interno, come noto declinati in termini di saldo, in competenza mista, fra entrate e spese). A questi fini, infatti (…) non esiste alcuna norma che consenta di ritenere neutra la spesa sostenuta per l'assunzione in mobilità di un dipendente, come invece accade, ai fini dei limiti assunzionali, in virtù dell'art. 1, comma 47, della legge n. 311/2004"*[143].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 266/2014/PAR, 20 ottobre 2014 e Parere n. 485/2015/PAR, 31 dicembre 2015,** ha ritenuto che *"una cessazione del rapporto per c.d. mobilità (…) non può essere qualificata come cessazione dal servizio ai fini di eventuale sostituzione per turn over*[144]*. Inoltre, per gli enti non soggetti al patto di stabilità (per i quali vige la regola dell'avvicendamento numerico, posta dal comma 562 della legge n. 296/2006, non quella fondata sui risparmi di spesa posta, propria degli enti sottoposti al patto), le cessazioni dal servizio utili a legittimare assunzioni sono quelle verificate dall'entrata in vigore della norma limitativa, in sostanza dal 2006."*[145]

Con successiva pronuncia la medesima **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 268/2014/PAR, 20 ottobre 2014,** ha ritenuto che *"la cessazione dal servizio per mobilità, intervenuta nel 2014, non può legittimare, al momento, la sostituzione mediante altra assunzione (la mobilità è, infatti, considerata neutra ai fini dei vincoli alle assunzioni, sia in entrata che in uscita). Differente la conclusione in ordine alla possibilità di effettuare, nel 2014, un'assunzione in sostituzione di personale cessato nel 2007. In questo caso, infatti, (…) per gli enti non soggetti al patto di stabilità (per i quali vige la regola dell'avvicendamento numerico, posta dal comma 562 della legge n. 296/2006, non quella fondata sui risparmi di spesa da cessazioni, propria degli enti sottoposti al patto), le cessazioni dal servizio utili a legittimare assunzioni sono quelle verificate dall'entrata in vigore della norma limitativa."*[146]

---

[142] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 53/CONTR/2010; Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 11 del 2014; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 59 del 2014.

[143] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 123/2010 e n. 373/2012; di recente, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 59/2014/PAR.

[144] Cfr. Sezioni riunite, deliberazioni n. 53/CONTR/2010 e n. 59/CONTR/2010, Sezione regionale per il controllo della Lombardia, parere n. 182/2014/PAR.

[145] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 52/CONTR/2010 e n. 3/CONTR/2011.

[146] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazioni n. 52/CONTR/2010 e n. 3/CONTR/2011; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 260/2012.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 119/2015/PAR, 27 febbraio 2015**: *"La neutralità dell'operazione comporta che, in termini generali, tale forma di mobilità non fa venire meno risorse assunzionali per cui (…) la limitazione prevista dal comma 424 della legge n. 190 del 2014, in assenza di una diversa ed espressa previsione normativa, possa non considerarsi ostativa ad eventuali ingressi di personale in mobilità provenienti da enti comunque sottoposti ai medesimi vincoli".*

La **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 98/2015/PAR, 11 marzo 2015,** ha richiamato il principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie *«al personale dipendente dai consorzi e segnatamente da quelli di sviluppo industriale non si estende la disciplina recata dall'art. 1, commi 563-568, l. 27 dicembre 2013, n. 147, in materia di mobilità del personale dipendente da società controllate o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni" valorizzando, a tal fine, una interpretazione strettamente aderente al tenore letterale delle disposizioni di cui trattasi in quanto "norme eccezionali"».*[147]

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia – Parere FVG/51/2015/PAR, 21 maggio 2015,** ha desunto come *"l'istituto della mobilità, da misura essenzialmente funzionale a processi di ottimizzazione del lavoro pubblico, risulti nelle recenti disposizioni introdotte dal legislatore statale prioritariamente destinata a incidere sulle facoltà assunzionali degli Enti destinatari delle relative discipline normative, in un'ottica complessivamente finalizzata al contenimento dell'onere finanziario sostenibile dagli Enti a titolo di spesa per il personale".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 147/2015/PAR, 12 novembre 2015,** ha rilevato che *"in merito all'istituto della mobilità compensativa o per interscambio (…) qualora improduttiva di variazioni dell'organico e di nuove ed ulteriori spese per le amministrazioni coinvolte, e dunque neutra dal punto di vista finanziario, deve ritenersi esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 41 più volte richiamato, permettendosi così a due dipendenti di profilo professionale corrispondente, di "scambiare" l'amministrazione di appartenenza, previo nulla osta degli enti coinvolti".*[148]

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 70/2016/PAR, 4 marzo 2016**, ha rilevato che *"laddove l'Ente ritenga di utilizzare la propria capacità assunzionale per il riassorbimento di personale in mobilità, dette spese non risulteranno soggiacenti al vincolo di cui all'art. 1, comma 557, della l. 296/2006. L'assorbimento del personale richiesto dovrà avvenire secondo le indicazioni fornite con la circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 30 gennaio 2015, n. 1, e in concreto disciplinate dalla procedura dettata con decreto del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 13 settembre 2015".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 27/2016/SRCPIE/PAR, 24 marzo 2016**: *"il reclutamento mediante procedura di mobilità tra enti soggetti a regime limitativo delle assunzioni non incide sulla capacità assunzionale dell'ente ricevente derivante dalle cessazioni degli anni precedenti (fermo restando il rispetto dei tetti di spesa). Detto in altri termini, la normativa in tema di turn over non trova applicazione in presenza di assunzioni per mobilità all'interno del comparto pubblico".*

---

[147] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/SEZAUT/2015/QMIG.

[148] All'art. 41, comma 2, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 è disposto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo per le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, art. 4, d.lgs. n. 231 del 2002.

5.2. Comando

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 272/2013/PAR, 24 ottobre 2013,** ha ritenuto come *"l'onere relativo al trattamento fondamentale del personale comandato incomba necessariamente sulla pubblica amministrazione che utilizza il personale medesimo quando il comando discenda da un obbligo di legge. Al contrario, quando il comando o il distacco presso altra amministrazione avviene nell'interesse dell'ente titolare del rapporto di lavoro, gli oneri relativi al trattamento economico restano a carico dell'ente medesimo"*.

In merito all'istituto del comando, la **Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 91/2014/PAR, 25 giugno 2014**, conformandosi all'orientamento delle Sezioni riunite in sede di controllo,[149] ha ritenuto che "*appare utile e maggiormente coerente, prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso. Ciò posto, le spese sostenute per le prestazioni lavorative del dipendente comandato sono da computarsi nella spesa per il personale ai sensi degli art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 per la determinazione della spesa massima consentita, con riferimento al "tetto di spesa" relativo all'anno precedente soltanto riguardo all'ente di destinazione e non per l'ente che concede il distacco (…) rispetto a cui dette spese restano comunque escluse dal computo di cui all'art. 1, comma 557, della Legge 296/2006"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 39/2014/PAR, 17 luglio 2014,** ha ritenuto come *"ricorrendo i presupposti di cui al vigente art. 36 del D. Lgs. 165/2001, ove non sussistano le situazioni ostative all'assunzione di personale recate dall'art. 76, commi 4 e 7 del decreto legge 112/2008 convertito con legge 133/2008, e purché siano rispettati il dettato normativo di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 e i principi fissati dall'art. 9, comma 28 del decreto legge 78/2010, convertito in legge 122/2010 (…) un Comune sottoposto al patto di stabilità possa ricorrere ad assunzioni a tempo determinato per far fronte ad un temporaneo comando di un proprio dipendente"*.

A parere della **Sezione regionale di controllo per le Emilia-Romagna – Parere n. 78/2015/PAR, 14 maggio 2015,** *"la forma contrattuale evocata dal Comune per l'unità di personale assunta a tempo determinato in sostituzione di quella, a tempo indeterminato, comandata nel frattempo presso altro ente, non appare sussumibile nello schema tipico del «contratto a tempo determinato» non essendo possibile, ex ante, determinare la durata di detto contratto, configurandosi lo stesso quale assunzione sottoposta alla condizione, indeterminata e assolutamente indeterminabile nel quando, dell'avverarsi della condizione risolutiva del comando dell'unità di personale (…) presso altro ente. Ne discende che non può nella specie ritenersi sussistente il presupposto di fatto per evocare l'applicabilità dell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/10, i cui limiti di spesa per il personale non sono comunque derogabili"*.

Sempre in tema di divieto di assunzioni di personale previsto dall'art. 41, comma 2, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, la **Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 127/2015/PAR, 18 giugno 2015,** ha ritenuto come *"non sia da intendere in un'accezione restrittiva, bensì come riferibile ad ogni fattispecie che determini l'utilizzo di una nuova risorsa umana da parte dell'ente interessato e proprio carico". "Ne deriva che il divieto comprende anche il comando, sebbene tale istituto non comporti tecnicamente l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro con l'ente ricevente, che tuttavia è tenuto a dirigere e gestire il dipendente comandato per tutto quanto attiene all'espletamento della*

[149] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/2011/CONTR.

prestazione lavorativa, nonché a rimborsare l'ente di appartenenza delle spese sostenute per il pagamento della retribuzione."[150]

5.3. Limiti conseguenti al riordino delle Province

Altre pronunce hanno esaminato questioni concernenti il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato disposto dall'art. 16, comma 9, del decreto legge n. 95 del 2012 per le amministrazioni provinciali, nelle more del processo di razionalizzazione delle stesse nonché alle ipotesi di deroga al regime vincolistico. Sul punto si individua il dibattito interpretativo sulla vigenza del divieto di assunzione per le Province.[151]

In tema di divieto temporaneo di assunzione per le sole Province (ovvero circoscritto al loro riordino), previsto dall'art. 16, comma 9, del d.l. del 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere 44/2013/PAR, 13 febbraio 2013,** ha ritenuto che *"risulterebbe irragionevole e non proporzionata la reiterazione sine die di un divieto di assunzione assoluto posto dal legislatore nazionale in vista di un prossimo processo di riordino, che però lo stesso ha ritenuto di abbandonare; sotto il profilo letterale, inoltre, si è visto che detto vincolo risultava espressamente adottato in vista di un processo di riordino all'epoca effettivamente in corso, ma che risulta essersi arrestato. Ne deriva che, in carenza di vincoli applicabili all'ente territoriale di riferimento, le facoltà assunzionali dell'azienda speciale partecipata potranno sostanzialmente esplicarsi senza limitazioni quantitative, nel rispetto degli altri presupposti di legge. Resta fermo, ovviamente, un criterio di prudenza e cautela nella determinazione concreta del quantitativo di risorse da assumere"*[152].

Con riguardo ai vincoli assunzionali di cui all'art 76 comma 7 del D.L. 112/2008, s.m.i., la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 31/2013/PAR, 18 marzo 2013,** ha ritenuto che *"l'attuale disciplina statale si manifesta più favorevole di quella precedentemente prevista (anche dal legislatore regionale) (…) tuttavia, si devono ricordare le disposizioni del D.L. 95/2012, art 16 commi 8 e 9 (…), le quali, confermando i vincoli assunzionali soprarichiamati, prevedono l'adozione di apposito decreto del Consiglio dei Ministri d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali con cui si devono stabilire «parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, tenendo prioritariamente conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente».*[153] *Tali ultime disposizioni già contemplano le misure cui dar corso per le eventuali situazioni di soprannumero che si dovessero determinare in seguito ai sopradetti parametri; mentre per le Province fanno divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, nelle more del processo di razionalizzazione delle stesse"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 27/2013/PAR, 14 marzo 2013,** ha precisato che *"la procedura per il reclutamento a tempo indeterminato (ex art. 1, comma 401, legge 228/2012) non è consentita alle Province, secondo quanto confermato indirettamente anche dal Legislatore regionale (v. art. n. 9 comma 2 l.r. 25/2012)"*.

---

[150] Cfr. *ex multis*: Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 37/PAR/2010; Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 171/PAR/2013; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 879/2010/PAR.

[151] Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere 44/2013/PAR del 13 febbraio 2013; *contra* Sezione regionale di controllo per L'Emilia Romagna, parere n. 207/2013/PAR del 16 aprile 2013, di sospensione della pronuncia e di rimessione degli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza.

[152] *Contra*: Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 207/2013/PAR.

[153] D.L. 6 luglio 2012, n. 95, art. 16, comma 8, sulla riduzione della spesa degli enti territoriali.

Sempre in merito divieto di assunzione di cui all'art. 16, comma 9, del d.l. del 6 luglio 2012, n. 95 la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 207/2013/PAR, 16 aprile 2013,** ha ritenuto che *"il riordino (…) non sembra essersi arrestato, ma semplicemente sembrerebbe rallentato; conseguentemente, il divieto di assumere personale a tempo indeterminato, posto a carico delle Province (…) dev'essere considerato in vigore"* e, *"ricomprende le assunzioni di personale avente diritto al collocamento obbligatorio."*[154]

Sul divieto temporaneo per le amministrazioni provinciali di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, è intervenuta anche la **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 74/2013/PAR, 18 novembre 2013**, la quale ha ritenuto: *"Coerentemente con il principio affermato (…) il contrasto di giurisprudenza sia già stato appianato dalla pronuncia in esame nel senso di non consentire un'assunzione neanche attraverso il ricorso all'istituto della mobilità da parte delle province"*[155].

La **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere 180/2013/PAR, 4 dicembre 2013,** con riguardo all'art. 16, comma 9, d.l. n. 95 del 2012 che vieta alle province in fase di loro riordino le assunzioni a tempo indeterminato, ha osservato che *"circa «la scontata» neutralità della mobilità ai fini assunzionali e la conseguente possibilità di attivare il procedimento di mobilità (…) anche il ricorso a tale istituto, al di là dell'aspetto finanziario, alla luce delle esposte considerazioni e delle finalità che le norme perseguono, non possa essere consentito"*[156].

Con riguardo al divieto assunzionale per le Province di cui all'art. 16 comma 9 del D.L. 95/2012, la **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 43 /2014/PAR, 29 aprile 2014,** ha ribadito che *"la norma nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle province mira ad anticipare giuridicamente la stessa condizione di impossibilità di fatto all'assunzione che deriverebbe dall'eventuale estinzione dell'Ente"*[157].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 278/2015/PAR, 11 settembre 2015 e n. 349/2015/PAR, 28 ottobre 2015;** la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 204/PAR/2015 e n. 198/PAR/2015, 24 settembre 2015,** hanno richiamato il principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie secondo cui*: «gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 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*

[154] Con tale parere, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza sul contrasto interpretativo in merito al divieto di assumere personale a tempo indeterminato, posto a carico delle Province dall'art. 16, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 135. *Ex multis*: Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione 25 novembre 2011, n. 95 e Sezione regionale di controllo per il Veneto, 4 maggio 2011, n. 287. *Contra*: Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere 44/2013/PAR, 13 febbraio 2013.

[155] Contrasto giurisprudenziale risolto dalla Sezione delle Autonomie, pronuncia n. 25/2013.

[156] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n.44/2013.

[157] Cfr. Sezione regionale di controllo per le Marche, parere n. 74/2013/PAR; Sezione delle Autonomie n. 25/SEZAUT/2013/QMIG. Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 20/2013/PAR.

posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale»[158].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 37/2016/PAR, 4 febbraio 2016,** ha ritenuto che *"la capacità assunzionale scaturita da cessazioni intervenute nel 2015 deve essere interamente destinata alla ricollocazione del personale delle Province, e non può essere cumulata con quella derivante da cessazioni del 2013 ai fini dell'assunzione di altra unità di personale senza incorrere nei vincoli di cui all'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014"*[159].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 51/PAR/2015, 22 gennaio 2015,** ha ritenuto che *"nelle more della conclusione delle procedure di mobilità del personale previste dalla legge, in base all'attuale quadro normativo, in assenza di avvalimento, il costo del personale in servizio presso la Provincia rimane a carico della stessa."* Inoltre, sempre ad avviso della Sezione *"qualora non sia consentita la mobilità del personale provinciale per la presenza degli impedimenti previsti dall'art.1, co.424, della legge n.190/2014, sempre in base all'attuale quadro normativo, non sussiste alcun obbligo di avvalersi del personale provinciale, con oneri a carico dell'ente utilizzatore"*.

In materia di ricollocazione del personale degli enti di area vasta presso le amministrazioni statali, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 66/PAR/2015, 19 febbraio 2015,** ha ritenuto che *"il ricorso a mobilità da enti diversi dalla provincia risulta ammissibile soltanto in via del tutto residuale, allorché si sia proceduto ad adempiere agli obblighi sanciti dall'art 1, comma 424, della legge 190/2014"*.

Sempre con riguardo al disposto di cui all'art. 1, comma 424 della legge n. 190 del 2014, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – deliberazione n. 85/2015/QMIG, 24 febbraio 2015,** ha ritenuto che *"la riserva in favore dei dipendenti sovrannumerari delle province può operare solo rispetto alle assunzioni e non alle mobilità, quando possano essere considerate finanziariamente neutre. L'impossibilità di ritenere operante anche in questa species la clausola di salvaguardia in favore del personale provinciale verrebbe a collidere con l'altro profilo che appare connotare l'intervento normativo in esame, ovvero il complessivo contenimento e riduzione delle spese per il personale."*[160]

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 304/2015/PAR, 25 giugno 2015,** ha condiviso l'orientamento della Sezione delle Autonomie secondo cui «*nell'applicazione delle disposizioni che vincolano le risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per la parte relativa alla ricollocazione del personale sovrannumerario delle province vanno considerate tutte le unità da ricollocare e non solo quelle della provincia nella cui circoscrizione territoriale ricade l'ente che deve fare le assunzioni*».[161]

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 182/2015/PAR, 1 luglio 2015, Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 58 /2015/PAR, 30 luglio 2015, Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 244/2015/PAR,**

---

[158] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG.

[159] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015 e deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015.

[160] Con tale parere, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha comunque rimesso la questione al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza.

[161] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG.

31 luglio 2015, Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n.323/2015/PAR, 24 novembre 2015, con riguardo al biennio 2015 e 2016 hanno ritenuto che *"agli enti locali non è consentito indire bandi di procedure di mobilità volontaria ai sensi dell'art. 30 del D.lgs n. 165/2001, se non esclusivamente a conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, essendo prioritario il ricollocamento del personale soprannumerario degli enti di area vasta".*[162]

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 249/2015/PAR, 20 luglio 2015**, ha affermato che *"nel biennio 2015-2016 gli enti territoriali non possono attivare procedure di mobilità volontaria se non destinate alla ricollocazione del personale soprannumerario delle province, salvo il caso in cui la copertura del posto in organico sia destinata ad una specifica professionalità richiesta dalla legge non rinvenibile tra le unità da ricollocare. (…) Decorso il predetto periodo, o comunque alla conclusione del processo di ricollocazione del personale delle province, il comune potrà sostituire il dipendente ceduto, attivando, secondo la disciplina generale, una procedura di mobilità di personale da altro ente soggetto a limiti di assunzione, sempreché sia rispettato il limite della spesa di personale"*. Infine la Sezione ha precisato che *"il comune che ceda un dipendente in mobilità non può considerare la cessazione agli effetti del risparmio di spesa da destinare a nuove assunzioni, come stabilito, anche per i comuni non sottoposti al patto di stabilità, dall'art. 14, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135"*.

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – Parere n. 199/2015/PAR, 28 luglio 2015**, ha rilevato come *"l'obbligo di riservare, per il 2015 e 2016, le procedure di mobilità al personale soprannumerario provinciale escluda la possibilità di assorbire, mediante mobilità volontaria, unità provenienti da altre amministrazioni, incluse le Comunità montane"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 287/2015/PAR, 11 settembre 2015**: *"L'assenza di (…) risorse disponibili derivanti dal turn over (…) preclude a monte la possibilità di procedere all'assunzione mediante mobilità del personale di enti di area vasta"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 400/2015/PAR, 6 ottobre 2015,** ha richiamato l'orientamento seguito dalla Sezione delle Autonomie in riferimento a *"una possibilità di deroga alle disposizioni sulle assunzioni in casi di «specifica e legalmente qualificata professionalità, eventualmente attestata da titoli di studio precisamente individuati»*[163] *mentre la legge prevede la deroga per quel personale «in possesso di titoli di studio specifici abilitanti». Perciò, allo stato attuale della normativa, in presenza di esigenze di assumere personale «in possesso di titoli di studio specifici abilitanti» si può derogare all'obbligo di assumere personale soprannumerario delle Province"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n. 173/2015/PAR, 12 ottobre 2015**, ha ritenuto che *"la procedura concorsuale per la copertura a tempo indeterminato dei (…) posti part time debba essere preceduta dalla procedura di mobilità riservata al solo personale degli enti di Area Vasta"*. In tal senso anche il **Parere n. 184/2015/PAR, 11 novembre 2015 e n. 231/2015/PAR, 18 dicembre 2015.**

[162] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19 del 4 giugno 2015.
[163] Sezione delle Autonomie, deliberazione n.19/2015, *cit.*

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 411/2015/PAR, 14 ottobre 2015:** *"la conclusione nel 2015 della procedura avviata con l'ingresso per mobilità di un dipendente non appartenente alla categoria di personale soprannumerario di ente di area vasta, deve indurre ad attente valutazioni, tenendo conto della ratio e delle finalità della norma, che muove dall'intento di rendere disponibili, in via prioritaria, tutti gli spazi presenti nelle dotazioni a favore del personale di area vasta in mobilità e garantire il massimo riassorbimento del personale dichiarato in soprannumero".*[164]

A parere della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 444/2015/PAR, 20 ottobre 2015***: "La mobilità «interscambio» o «compensativa» (…) configura un'operazione neutrale qualora sia realizzato tra enti soggetti alle medesime limitazioni di spesa e rispettosi del patto di stabilità interno, senza che si determini alcuna alterazione della dotazione organica nelle amministrazioni interessate. L'interscambio, inoltre, «deve avvenire entro un periodo di tempo congruo (contestualità) che consenta agli enti di non abbattere le spese di personale (derivanti dalla cessione del contratto del dipendente transitato in mobilità ad altro ente) qualora l'assunzione del dipendente in entrata slitti dal punto di vista temporale rischiando di traslarsi all'esercizio successivo»*[165]*. Infine, il personale soggetto ad interscambio non deve essere stato dichiarato in sovrannumero ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 2, commi 11, 12 e 13, del d.l. n. 95/2012. In presenza di tali presupposti, pertanto, non risulterebbero sottratti spazi utili alla ricollocazione del personale eccedentario di area vasta, non intaccando, così, la finalità primaria perseguita dall'art. 1, c. 424, della l. 190/2014".*

A parere della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 390/2015/PAR, 10 novembre 2015**: "*Le disposizioni contenute nei commi 423 e 424 della legge n. 190 del 2014 sono finalizzate ad indirizzare, in via prioritaria, la ricollocazione del personale soprannumerario delle Province e si applicano nei soli casi nei quali un Ente locale intenda procedere all'incremento dell'organico con una nuova assunzione, diretta o per il tramite di procedura di mobilità. Operano, in sostanza, su un piano generale e diverso da quello, limitato, che è interessato dalla previsione dell'art. 7 del D.P.C.M. n. 325 del 1988 che ha previsto uno strumento di flessibilità in favore degli Enti pubblici e di particolari esigenze dei dipendenti (ad es. madri con figli minori, come indicato nella richiesta di parere) che possano essere assicurate, senza incidere negativamente sulla complessiva organizzazione degli Enti, nel rispetto delle limitazioni di finanza pubblica".*

Con riguardo alla disciplina in materia di assunzione del personale per gli enti locali per gli anni 2015 e 2016, funzionale alla ricollocazione del personale in esubero delle province, di cui all'art. 1, commi 420 e ss. della legge 190 del 2014 (Legge di stabilità per il 2015), la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 69/2016/PAR, 28 gennaio 2016**, ha richiamato l'orientamento affermato dalla Sezione delle Autonomie, secondo cui *"In relazione a quanto considerato deve essere premesso che la condizione di infungibilità che assume rilevanza ai fini della derogabilità ai vincoli imposti dall'art. 1, comma 424, della legge 190/2014 è quella che presuppone il ricorrere dei seguenti requisiti: a) che per il posto da ricoprire sia prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità, eventualmente attestata, da titoli di studio precisamente individuati; b) l'assunzione deve essere necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale. Sussistendo le descritte condizioni e constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere anche con la procedura della mobilità volontaria. La suddetta ricerca va riferita non al solo personale*

[164] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 244/2015.
[165] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 65/2013.

della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione, individuato ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014".

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 7/2016, 2 febbraio 2016,** ha ritenuto che *"fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità, di reclutare personale, con qualsivoglia tipologia contrattuale, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale (sono permesse solo assunzioni a tempo determinato, esclusivamente per esigenze di carattere stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili)."*[166]

5.4. Convenzioni tra Comuni

Si evidenziano, inoltre, pronunce delle sezioni regionali di controllo in tema di gestione associata delle funzioni in forma convenzionata da parte dei Comuni.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 53/2013/SRCPIE/PAR, 28 marzo 2013**, ha chiarito come *"la gestione associata delle funzioni in forma convenzionata debba svolgersi in modo tale che non venga superata la spesa aggregata complessiva in precedenza destinata alle stesse funzioni dai singoli comuni convenzionati (…)*[167]*".*

In ipotesi di utilizzo in convenzione di dipendente presso altra amministrazione, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 55/PAR/2013, 14 marzo 2013,** ha ritenuto che *"il campo di applicazione del predetto art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010 deve, invece, intendersi riferito alle sole "convenzioni" stipulate in occasione del conferimento di incarichi finalizzati all'instaurazione di nuovi rapporti a tempo determinato con le amministrazioni pubbliche che determinano, a livello aggregato, un incremento della spesa del personale (…)*[168]*. Pertanto risulta possibile avvalersi del lavoro del personale utilizzato a tempo parziale in convenzione ai sensi dell'art.14 del CCNL 2004, poiché tale istituto non è assimilabile alle "convenzioni" gestite in forma associata menzionate dall'art, 9, comma 28, del D.L. n.78/2010, ma è finalizzato a tutelare un interesse dell'ente distaccante, che deve prestare il proprio consenso e resta titolare del rapporto lavorativo ed in genere dei correlati oneri*[169]*".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 248/2013/SRCPIE/PAR, 4 luglio 2013**, ha osservato: *"La possibilità di utilizzare personale di altri enti locali in convenzione è prevista dall'art. 14 del CCNL. (…) Gli oneri finanziari connessi a questa forma di utilizzazione delle prestazioni lavorative di personale già in forza presso l'amministrazione pubblica locale, peraltro, rientrano fra le componenti considerate per la determinazione della spesa ai sensi dell'art. 1 comma 562 L. n. 296/2006 e s.m.i. (cfr. Sez. Autonomie n. 2/2011)".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 401/2013/SRCPIE/PAR, 21 novembre 2013**, ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie secondo cui *"se si detraessero le quote rimborsate per la convenzione*

[166] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 201//PAR/2015 e n. 204/PAR/2015, e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 416/PAR/2015; cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2015/QMIG; cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 278/2015/PAR e parere n. 349/2015/PAR.
[167] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 49/2012.
[168] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 99/PAR/2012.
[169] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, parere n. 33/PAR/2012. Indirizzo superato dalla stessa Sezione regionale di controllo per la Puglia con parere n. 163/PAR/2013.

dalle spese di personale, si verrebbe a ridurre il rapporto d'incidenza sulla spesa corrente, con la conseguente possibilità per l'Ente di procedere ad assunzioni. Il rigore che ispira tutta la recente normativa in tema di spesa di personale induce a ritenere opportuno che il relativo aggregato sia da intendere come consolidato, evitando che si apra un varco nella linea di contenimento della spesa"[170].

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 9/2014, 29 gennaio 2014,** ha ritenuto che *"l'utilizzo dell'istituto della convenzione tra enti locali, è stato previsto dal legislatore anche quale strumento volto ad una più razionale ed efficiente collocazione del personale, quale forma flessibile di gestione del lavoro pubblico, a parità di costo per la pubblica amministrazione, secondo criteri e ambiti regolati dalla contrattazione collettiva di comparto"*.

In merito al divieto di assunzioni di personale previsto dall'art. 41, comma 2, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66[171] e sulla possibilità di effettuare convenzioni per l'utilizzazione di personale assegnato da altri enti[172] la **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 153/2015/PAR, 20 maggio 2015** ha affermato: *"La giurisprudenza di questa Corte ha, invero, riconosciuto, ai fini di che trattasi, un'equivalenza sostanziale tra la stipula di convenzioni ex art. 14 del c.c.n.l. del 22 gennaio 2004 e le altre fattispecie nelle quali si realizzano nuove assunzioni, in quanto l'ente, anche nel primo caso, si avvantaggia, comunque, di un incremento oneroso delle prestazioni lavorative. Il ricorso alle predette convenzioni, nei casi di operatività del divieto in argomento, si configura (…) come contrastante con la voluntas legis volta a ricomprendere nel divieto stesso ogni fattispecie che consista in un'ulteriore prestazione lavorativa instaurata a vantaggio dell'Ente (…)"*. In tal senso anche la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 31/PAR/2016, 11 febbraio 2016**.

Sul punto è intervenuta anche la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 148/2015/PAR, il 12 novembre 2015**, la quale ha ritenuto che *"il legislatore del 2015, nel fissare limiti più stringenti alla facoltà, da parte delle regioni e degli enti locali, di assumere personale particolarmente qualificato per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici (con esclusione del personale amministrativo), ha volutamente inteso richiamare (ricorrendo ad una terminologia ampia ed omnicomprensiva) tutte le limitazioni previste dal quadro normativo (all'epoca) vigente, senza alcuna esclusione, neppure quella specificamente dettata dalle norme in materia di rispetto dei tempi medi di pagamento delle obbligazioni pecuniarie da parte delle pubbliche amministrazioni. Tanto in ossequio al noto brocardo secondo cui «ubi lex dixit voluit, ubi lex non dixit non voluit»"*.

---

[170] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/2013.

[171] L'art. 41, comma 2, D.L. 24/04/2014, n. 66 , "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", dispone che: *"Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell'attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Ai fini del calcolo dei tempi medi di pagamento, si escludono i pagamenti effettuati mediante l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità o degli spazi finanziari disposti dall'articolo 32, comma 2, nonché dall'articolo 1, commi 1 e 10, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64."*

[172] Art. 14, comma 1, CCNL 22 gennaio 2004, comparto Regioni e Autonomie locali.

5.5. Violazione del Patto di stabilità interno

Si espongono di seguito alcuni esiti dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo su comportamenti tenuti dagli enti in violazione delle disposizioni contenute nel Patto di stabilità interno. Si evidenzia come l'orientamento delle Sezioni si sia consolidato nel senso di ritenere inderogabile il divieto di assunzione di personale posto dall'art. 76, comma 4 del decreto legge n. 122 del 2008, per gli degli enti locali non in regola.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 1/2013/SRCPIE/PAR, 11 gennaio 2013**: *"La violazione del patto di stabilità nell'esercizio precedente costituisce (…) «un'ipotesi limite, in presenza della quale, a tutela degli equilibri generali di finanza pubblica e dell'osservanza degli impegni assunti dal Paese in sede comunitaria, è previsto il blocco totale di assunzioni, che si estende espressamente anche alla mobilità esterna»*[173]*"*.

A parere della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 13/2013/PAR, 19 marzo 2013,** *"la violazione del patto di stabilità nell'esercizio 2011 è da ritenersi quale elemento impeditivo a determinare la maggiorazione delle risorse destinate alla produttività del personale (…), sebbene già deliberate ed impegnate*[174] *(…) alla luce di quanto stabilito dall'art. 40, comma 3 quinquies, del D.Lgs. n.165/2001. L'ente, nel caso di rispetto delle disposizioni relative al patto di stabilità negli esercizi finanziari successivi, anche in sede previsionale*[175] *(…), e dei vincoli in tema di spesa di personale, potrà, pertanto, addivenire all'applicazione di una maggiorazione delle risorse destinate alla produttività del personale amministrativo ma sempre in riferimento all'esercizio di competenza di volta in volta considerato"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 59/2013/SRCPIE/PAR, 29 marzo 2013** e **Parere n. 418/2013/SRCPIE/PAR, 19 dicembre 2013,** ha ritenuto che *"lo sforamento dei vincoli di spesa e la violazione delle regole del patto, pertanto, costituiscono eventi impeditivi non derogabili all'erogazione di risorse decentrate, anche se a suo tempo deliberate ed impegnate"*. Inoltre, sempre ad avviso della Sezione, *"per la verifica del rispetto del patto di stabilità, condizione cui la legge subordina la destinazione di risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa decentrata, occorre aver riguardo all'esercizio precedente, nonché all'esercizio in corso al momento della destinazione delle risorse"*[176].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 23/PAR, 24 giugno 2013**: *"Lo sforamento dei vincoli di spesa e la violazione delle regole del Patto (…) costituiscono eventi impeditivi non derogabili all'erogazione di risorse decentrate, anche se a suo tempo deliberate ed impegnate"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 163/PAR/2013, 31 ottobre 2013,** ha ritenuto che *"il divieto di procedere a nuove assunzioni nell'esercizio successivo a quello in cui si è avuta la violazione del patto ricomprende anche le assunzioni per mobilità tra enti dello stesso comparto."*[177] Inoltre, ad avviso della Sezione, anche le convenzioni di cui all'art. 14 del CCNL comparto regioni ed autonomie locali del

[173] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 172/2009.
[174] Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 29/2012.
[175] Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 422/2012.
[176] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 96 del 7 dicembre 2010, n. 26 del 27 febbraio 2011, n 29 del 23 marzo 2012.
[177] Cfr. Sezioni riunite n. 53/CONTR/2010.

22 gennaio 2004, ricadono *"nell'ambito del divieto di effettuare nuove assunzioni - a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale - posto dall'art. 31, comma 26 della legge n. 183/2011 a carico degli enti inadempienti al patto di stabilità."*[178]

In merito ai limiti posti dall'art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006[179], la **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 404/2013/PAR, 23 dicembre 2013,** ha affermato che *"l'obiettivo di contenimento e di riduzione della spesa di personale non può più essere considerato soltanto espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenta un vero e proprio vincolo dalla cui violazione discende, a titolo di sanzione, il divieto di assunzione. La norma che detto obiettivo pone è, dunque, norma di carattere imperativo, non derogabile"*.

Ancora con riguardo al mancato rispetto del patto di stabilità interno, la medesima **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 10/2014/PAR, 14 gennaio 2014,** ha ritenuto che *"l'ente locale destinatario delle sanzioni di cui all'art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183*[180]*, fermo restando il rispetto degli altri vincoli di finanza pubblica in materia di spese per il personale, non possa procedere, oltreché a nuove assunzioni, anche all'incremento della prestazione oraria dei dipendenti assunti con contratto a tempo parziale"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 61/2014/PAR, 10 febbraio 2014,** ha ribadito *"la non estensione, in capo agli enti locali che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno, del divieto di procedere ad assunzioni, ciò con riferimento alla quota imposta dalla legislazione in materia di assunzioni di lavoratori rientranti nelle categorie protette ai sensi della legge n. 68/1999. Resta fermo che tali assunzioni debbano avvenire nei limiti delle quote di riserva di cui all'art. 3, comma 1, legge n. 68/1999"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 144/PAR/2014, 30 luglio 2014,** ha ritenuto *"che il divieto di procedere a nuove assunzioni nell'esercizio successivo a quello a quello in cui si è avuta la violazione del patto ricomprende anche le*

---

[178] Con tale pronuncia la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha superato il precedente orientamento espresso nel parere n. 55/PAR/2013, 14 marzo 2013, in coerenza con gli orientamenti espressi dalle altre Sezioni regionali e con i principi enunciati nella deliberazione delle Sezioni riunite n. 53/2010.

[179] L'art. 1, comma 557 della legge 296 del 2006 dispone: *"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: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; 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"*.

[180] L'art. 31, comma 26 della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012), definisce le sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte degli Enti locali.

assunzioni per mobilità tra enti dello stesso comparto, oltre che tra enti appartenenti a comparti diversi"[181].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 188/2014/PAR, 19 settembre 2014**: "*Nessuna assunzione di personale a tempo indeterminato potrà essere disposta dall'ente nel 2014 in quanto al mancato rispetto dell'articolo 1, comma 557, l. n. 296/2006 (…) consegue il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale nell'anno successivo a quello nel quale l'inadempimento dell'obbligo della riduzione del trend storico della spesa di personale si è verificato (art. 1, co. 557, l.n. 296/2006)".*

Sulla questione relativa all'individuazione delle sanzioni per inottemperanza dell'art. 1, comma 557 della legge n. 296 del 2006 e dell'esplicito richiamo all'art. 76, comma 4, del d.l. n. 112/2008 contenuto nel comma 557-*ter* la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 239/2014/SRCPIE/PAR, 11 novembre 2014,** ha ritenuto che: *"Trattandosi della conseguenza della violazione di un precetto primario applicabile al 2014 (l'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto al triennio 2011-2013) è evidente che la sanzione non potrà che operare nell'anno successivo quello dell'accertata violazione (dunque nel 2015). Va da sé, peraltro, che un'eventuale assunzione nel corso del 2014, ove determinasse un esubero della spesa di personale che l'Ente è ampiamente in grado di prevedere, sarebbe in palese contrasto con il comma 557(…)".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 2/2016/PAR, 12 gennaio 2016,** ha ritenuto che *"la chiara lettera dell'art. 76, comma 4, del d.l. n. 112 /2008 non consenta di discostarsi dall'interpretazione consolidata che considera inderogabile il divieto di assunzione di personale previsto dal legislatore a carico degli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno"*[182].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 75/2016/PAR, 17 marzo 2016,** ha ritenuto che "*nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, debba accogliersi un'interpretazione estensiva del concetto di "assunzione di personale" non riconducibile soltanto alla nozione di costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione inadempiente, ma estesa al più generale divieto di incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore".*[183]

5.6. Riassunzioni del personale trasferito

Si riportano, inoltre, alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo che hanno riguardato questioni relative alla ricollocazione del personale eventualmente trasferito presso enti diversi da quello di appartenenza, e di quello delle Province.

Sull'ambito applicativo del divieto di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n.112 del 2008, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 90/2014/PAR, 20**

[181] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 163/PAR/2013; cfr. anche Sezioni riunite n. 53/CONTR/2010, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 1/PAR/2013 e Sezioni riunite per la Regione Siciliana, parere n. 89/PAR/2012.
[182] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 293/2012/PAR del 22 giugno 2012.
[183] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 879/PAR/2010 e n. 293/PAR/2012; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 2/2016/PAR.

febbraio 2014, ha ritenuto che *"l'eventuale reintegro in servizio debba essere qualificato come "nuova assunzione" ai sensi della normativa sopra richiamata"* e *"l'eventuale provvedimento di riassunzione si configura come atto amministrativo assoggettato a tutti i principi di legittimità-regolarità, adottato secondo scelte discrezionali dell'Ente"*[184].

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 100/2014/PAR, 31 luglio 2014,** ha ritenuto che *"l'eventuale ricostituzione del rapporto di lavoro, a qualsiasi titolo prevista, non possa che essere considerata «nuova assunzione»"* e che *"l'obbligo di ricostituzione del rapporto di lavoro previsto dalla legge non può, nel rispetto delle condizioni indicate dalla norma, essere disatteso né, d'altronde, può sostenersi che tale obbligo consenta all'Ente di derogare ai vincoli posti dall'art. 76, comma 7, del D.L. n.112/2008 e successive modifiche ed integrazioni"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Basilicata – Parere n. 18/2015/PAR, 18 marzo 2015**: *"gli Istituti posti a tutela delle prerogative sindacali, nei cui confronti opera il previsto «taglio» dei contingenti numerici complessivi, da ripartire tra le organizzazioni sindacali in ragione delle loro rappresentatività, non determinano, né legittimano, alcuno spostamento del lavoratori presso Enti diversi da quello di appartenenza, né possono giustificare la loro diversa ricollocazione anche al solo fine di beneficiare delle loro prestazione lavorativa"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 48/2015/PAR, 13 maggio 2015,** ha ritenuto che *"in caso di affidamento in house di un servizio pubblico locale, in precedenza svolto da una società privata, la società affidataria, partecipata totalmente dal Comune, in forza del combinato disposto dell'art. 18, comma 1, del d.l. 112 del 2008 e dell'art. 35, comma 1, lett. b), del d.lgs. 165 del 2001, non può assumere direttamente, previa verifica di idoneità, il personale per il quale è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, ma deve procedervi previa definizione, nel regolamento interno, di criteri e modalità (aventi eventualmente fonte nel contratto collettivo nazionale di riferimento) che garantiscano, come imposto all'amministrazione pubblica socia, imparzialità e trasparenza nell'individuazione dei lavoratori da assumere"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 246/2015/PAR, 20 luglio 2015**, ha ritenuto che *"se l'ente locale deve coprire posti in organico per i quali è necessaria una specifica professionalità per garantire l'espletamento del servizio reinternalizzato, l'ente può assumere solo nei modi indicati dal comma 424; solo qualora venisse «constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione come individuato ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014». Dunque, solo in quest'ultima particolare ipotesi l'ente potrà procedere a reinternalizzare il personale della società in house e sempre che, ovviamente, sussistano tutti i presupposti che ne consentano la reinternalizzazione (ad esempio, assunzione a suo tempo del personale mediante selezione pubblica)."*[185]

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 375/2015/PAR, 7 agosto 2015,** ha ritenuto che *"ove sia giuridicamente consentita, la possibilità di reintegrare nei ruoli o nelle mansioni il personale pubblico già in servizio presso l'ente e trasferito alla società per effetto della esternalizzazione del servizio o della funzione (…),*

[184] Cfr. Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, deliberazione n. 64/2012.
[185] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 4/CONTR/12 del 3 febbraio 2012; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG del 16 giugno 2015.

presuppone che l'Ente reinternalizzi, cioè riporti nel proprio interno, un servizio precedentemente affidato all'esterno".

5.7. Assunzioni di dipendenti appartenenti a categorie protette

Con riguardo all'assunzione di personale appartenente a categorie protette, le Sezioni regionali di controllo della Corte sono intervenute sulle questioni concernenti la loro assunzione obbligatoria nei limiti della quota d'obbligo con l'esclusione, dall'ammontare della spesa per il personale, della spesa utilizzata in eccedenza alla riserva disposta dalla legge.

Si evidenzia, inoltre, il dibattito interpretativo che, in merito al personale delle province, ha riguardato la questione della sussistenza del divieto di assumere con contratto a tempo indeterminato anche i lavoratori rientranti nelle categorie protette.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 6/2013/SRCPIE/PAR, 23 gennaio 2013,** ha ritenuto *"di dover sottolineare la necessità di evitare che l'adempimento agli obblighi di assunzione obbligatoria possa costituire occasione, se non addirittura strumento, per la violazione di norme cogenti emanate in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di buon andamento sotto il profilo della tutela degli equilibri di bilancio, richiamando l'Ente ad adottare, attraverso una corretta programmazione del fabbisogno del personale, tutte le misure idonee ad adempiere agli obblighi relativi alle categorie protette nel contemporaneo rispetto dell'ulteriore disciplina pubblicistica sulla spesa di personale".*[186]

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 15/2013/SRCPIE/PAR, 20 febbraio 2013** e la **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 40/2014/PAR, 14 marzo 2014,** hanno ritenuto che *"le spese sostenute per l'assunzione di personale rientrante nelle categorie protette, vanno escluse dall'ammontare della spesa per il personale, «in quanto trattasi di spese non comprimibili, a condizione che siano state effettivamente assunte per personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva»*[187]*".*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere 143/2013/PAR, 28 maggio 2013,** ha ritenuto che *"l'assunzione di personale appartenente alle categorie protette effettuata in eccedenza alla quota di riserva o in assenza dello specifico obbligo previsto dal legislatore, rientra nel computo delle spese di personale, rilevante ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, ed in particolare di quelli di cui all'art. 1, commi 557 e ss , della legge 27 dicembre 2006, n. 296".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 273/2013/PAR, 20 novembre 2013,** conformandosi al principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie[188], ha affermato che *"il divieto, posto a carico delle province, di*

[186] Cfr. in tal senso anche Sezione regionale di controllo per il Molise, parere n. 136/2012/PAR.

[187] Cfr. *ex multis:* Sezione delle Autonomie n. 9/2010; Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva n. 49/2011; Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 287/2011 e parere n. 143/2013; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 168/2012; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, pareri n. 273/2012 e n. 15/2013. Nel medesimo senso si pone anche la prassi interpretativa ministeriale (vedi MEF, Ragioneria generale dello Stato, circolare n. 9/2006, Dipartimento della funzione pubblica, circolare n. 6/2009 e nota n. 11786 del 22 febbraio 2011).

[188] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/2013/QMIG, del 14 ottobre 2013, pronunciandosi sulle questioni di massima poste dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 207/2013/PAR del 16 aprile 2013.

assumere personale con contratto a tempo indeterminato, è vigente e preclude anche l'assunzione di personale appartenente alle categorie protette".

A parere della **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n. 225/2013/PAR, 4 dicembre 2013,** *"la normativa successivamente recata dall'art. 7,comma 6, del d.l. 101/2013, convertito con modificazioni nella legge n.125/2013, in materia di assunzioni obbligatorie delle categorie protette (…) non solo non ha cancellato, per le province, il divieto di assunzione in quanto destinatarie (…) di un processo di riduzione e razionalizzazione, norma quindi diretta alle Amministrazioni Pubbliche non soggette a tali procedimenti, ma lo ha addirittura confermato dettando normative di natura assolutamente temporanea come si rileva dall'art.4, comma 9, d.l.n.101/2013 (…) nonché dagli articoli 2, comma 8bis e 4, comma 6, della stessa legge. D'altra parte le previsioni legislative di divieto di assunzione mirano chiaramente, ad evitare che alle procedure di riduzione delle Province ed al conseguente accorpamento delle competenze ed assegnazione del personale consegua la formazione di personale soprannumerario, oltre quello ipotizzabile "rebus sic stantibus", creando indubbie difficoltà di sistemazione e, si collocano comunque nel rispetto del progressivo processo di riduzione della spesa del personale e quindi in un contesto più generale di contenimento della spesa di personale nel settore pubblico".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 136/PAR/2013, 19 dicembre 2013,** ha ritenuto che *"l'obbligo di assunzione di personale rientrante nelle categorie protette non esime l'Ente dall'adottare, attraverso una corretta programmazione del fabbisogno del personale, tutte le misure idonee ad adempiere al rispetto dell'ulteriore disciplina pubblicistica in materia di spesa di personale. (…) Va da ultimo chiarito che la mancata adozione di una programmazione triennale del fabbisogno di personale, così come indicata dall'art. 6 del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, impedisce all'ente di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette, come stabilito dall'ultimo comma della citata norma".*

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 282/2013, 19 dicembre 2013**, ha richiamato l'attenzione sull'art. art. 7, comma 6, del decreto legge n. 101 del 2013, il quale *"prima di consentire le assunzioni in deroga, richiede di rideterminare la dotazione organica secondo la legislazione vigente. In altre parole, il citato articolo 7, comma 6, stabilisce che le amministrazioni pubbliche debbono rideterminare il numero delle assunzioni obbligatorie delle categorie protette, applicando i criteri previsti dalla legge 68/1999, in base alle dotazioni organiche rideterminate secondo la normativa vigente, tenendo conto, quindi, anche di tutti gli effetti conseguenti ai provvedimenti contenitivi della spesa di personale. Solo successivamente a tale adempimento, sulla base del nuovo computo degli obblighi di assunzione obbligatoria, le amministrazioni dovranno assumere un numero di lavoratori corrispondente alla differenza tra il numero delle scoperture accertato rideterminando le dotazioni organiche e il numero dei lavoratori già presenti."*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n.36/2014/PAR, 13 marzo 2014**: *"Qualora l'ente (…) si ispiri ai principi di corretta programmazione, le assunzioni obbligatorie che - com'è noto, sono determinate in misura ponderata e proporzionale alle dimensioni dell'ente- non possono costituire evento imprevisto ed imprevedibile: ove ciò dovesse eccezionalmente verificarsi, in ipotesi di cattiva gestione amministrativa, si impone, da un lato, l'assunzione obbligatoria anche in deroga ai vincoli assunzionali ed in soprannumero, e dall'altro, il contestuale intervento correttivo attraverso l'adozione di ogni misura organizzativa e gestionale, ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n.296, ivi compresa la rideterminazione dei*

fabbisogni, secondo una coerente programmazione ed il rilevamento delle eccedenze, fermo restando il rispetto della quota d'obbligo".

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 181/2014/PAR, 19 settembre 2014,** la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – Parere n. 322/2014/PAR, 23 ottobre 2014,** la **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n.63/2015/PAR 2 aprile 2015** hanno ritenuto che *"le province non possano assumere con contratti a tempo indeterminato lavoratori rientranti nelle categorie protette, non essendo ad essi applicabile la norma ex art. 7, comma 6, del d.l. 101/2013, in considerazione del processo di ristrutturazione in atto, nonché del previsto trasferimento, in uscita da tali enti, di risorse umane."*[189]

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 144/2014/PAR, 9 ottobre 2014 e Parere n. 216/2014/PAR, 2 dicembre 2014,** ha ritenuto che *"non è possibile assumere con contratto a tempo indeterminato lavoratori rientranti nelle categorie protette entro la quota d'obbligo di cui alla L. n.68 del 1999, alla luce del divieto generale stabilito dalla menzionata norma di cui all'art.16, comma 9, del D.L. n.95 del 2012, convertito dalla L. n.135 del 2012. Le disposizioni di cui all'articolo di legge in questione costituiscono, per espressa volontà legislativa, «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» e, pertanto, sono applicabili anche alla Regione siciliana".*[190]

Anche la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 200/PAR/2015, 24 settembre 2015,** che ha ritenuto che *"la disciplina particolare dettata in materia di categorie protette trova la propria ratio nell'incomprimibilità e nell'indisponibilità di tale voce di spesa per l'Ente locale: di qui l'esclusione dal computo delle spese del personale, da un lato, e dalla soggezione ai limiti e divieti di assunzione, dall'altro. (…) L'eventuale cessazione dei predetti avrà l'unico effetto di escludere l'obbligo di assunzione di ulteriori lavoratori appartenenti alle categorie protette, essendo rispettata la quota di riserva, ma non potrà determinare un'espansione della capacità assunzionale dell'Ente".*

6. Enti non soggetti al Patto di stabilità interno

Alcuni pareri hanno avuto ad oggetto la spesa di personale in relazione alla violazione del limite assunzionale che l'art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006 prevede per gli enti fuori dal patto di stabilità.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 139/2013/PAR, 28 maggio 2013**, ha ritenuto che *"lo sforamento (…) della spesa del personale nel corso del 2012 a seguito al mutamento dell'anno di riferimento del limite di spesa dal 2004 al 2008, in quanto conseguente ad una scelta gestionale in linea, nel momento in cui è stata assunta (2011), con i parametri vincolistici allora vigenti (art. 1, comma 562 nella formulazione anteriore all'attuale), non può determinare effetti preclusivi né sanzionatori a carico dell'ente. Ciò, a maggior ragione, laddove (…) dette scelte gestionali sono da ricondurre all'adempimento di disposizioni normative nonché contrattuali (…)*[191]*. Tuttavia, l'ente, dal momento dell'entrata in vigore del co. 11 dell'art. 4 ter del D.L. n. 16, conv.*

[189] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/2013; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 181/2014.
[190] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione, n. 25 del 29 ottobre 2013.
[191] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 106/2013/PAR.

dalla legge n. 44 del 2012 (2 marzo 2012), è tenuto ad indirizzare tutte le scelte discrezionali in materia di spesa di personale, anche ricorrendo a diverse modalità organizzative dei servizi (sia interne all'Ente che esterne…), ad una riduzione di «detta tipologia di spesa entro il limite di quella impegnata nel 2008 in modo da assicurare, quanto prima possibile, l'osservanza dell'art. 1, co. 562 della legge finanziaria per il 2007 nel testo attualmente vigente»"[192].

La **Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 246/2013/PAR, 5 novembre 2013**, ha richiamato quanto affermato dalle Sezioni riunite che *"hanno ammesso il cosiddetto «cumulo dei resti» per gli enti non assoggettati al patto di stabilità, consentendo agli stessi di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato in sostituzione di quello cessato non solo nell'anno immediatamente precedente a quello dell'assunzione, ma anche in quelli anteriori a partire dal primo anno di efficacia (2007) dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006. Le conclusioni, alle quali sono giunte le Sezioni Riunite, muovono dal presupposto di non ritenere ammissibile che vincoli assunzionali possano produrre effetti ulteriori quando l'obiettivo del contenimento della spesa sia stato già raggiunto"*[193].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 15/2014, 6 marzo 2014**, l'art. 1, comma 562, n. 296 del 2006 (finanziaria per il 2007) e s.m.i., *"è da interpretarsi nel senso di consentire agli enti non soggetti al patto di stabilità interno di effettuare le assunzioni di personale a tempo indeterminato, in sostituzione di quello cessato non solo nell'anno immediatamente precedente a quello delle assunzioni, ma anche in quelli anteriori a partire dal primo anno di efficacia (2007) della legge 296/2006*[194]*."*

La **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 48/2014/PAR, 8 maggio 2014**, ha ricordato che *"il regime assunzionale contenuto nei commi 562 e 557 cit. risponde all'esigenza di assicurare un regime differenziato e di favore per gli enti non soggetti al patto di stabilità. Questi ultimi, infatti, a differenza degli enti sottoposti ai vincoli finanziari del PSI che sono tenuti alla progressiva riduzione delle spese rispetto a quelle dell'esercizio precedente, devono rispettare un tetto di spesa che rimane sempre fisso ed è costituito dalle spese impegnate nel 2008. Inoltre, anche sul versante delle assunzioni, mentre il comma 562 consente l'integrale copertura del turn-over, l'art. 76, co. 7 cit. permette agli enti soggetti al patto di stabilità la copertura nel limite del 40 per cento della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 14/2015/SRCPIE/PAR, 20 gennaio 2015**, ha ritenuto *"aderente al dettato normativo di cui all'art. 1, comma 562, della L. n. 296/2006, che mira a contenere il numero dei dipendenti e a ridurre la spesa per il personale, la soluzione che limita il turn over al numero delle cessazioni intervenute"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – deliberazione n. 87/2015/QMIG, 4 marzo 2015 e Parere n. 242/2015/PAR, 20 luglio 2015**[195]**,** ha ricordato

[192] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 288/2012/PAR.
[193] Cfr. Sezioni Riunite, deliberazione di indirizzo n. 52/2010.
[194] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 281/2013; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52/CONTR/2010 dell'11 novembre 2010.
[195] Sezione delle Autonomie, deliberazione n.19 /SEZAUT/2015/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 85/2015/QMIG e n. 87/2015/QMIG, di rimessione degli

"come il comma 424, dell'art. 1, della legge n. 190/2014 neutralizzi, in funzione incentivante, il carico finanziario, relativo alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità, soltanto in riferimento ai vigenti limiti di spesa di personale di cui all'articolo 1, comma 557, della legge n. 296/2006". Inoltre, la Sezione ha ritenuto che *"una lettura in chiave sistematica della deroga in esame, volta a valorizzare pienamente la ratio dell'intervento normativo in analisi, non possa che portare - fermi naturalmente gli espressi limiti presenti nel comma in esame, che si sostanziano nella piena "sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente" – ad estenderne la portata derogatoria anche rispetto al disposto del successivo comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, che riguarda, come noto, gli enti non soggetto a Patto. Non ammettere una tale interpretazione estensiva sembrerebbe, infatti, comportare una sterilizzazione, proprio per gli enti di minore dimensione, dell'effettività dell'intervento in esame e potrebbe frustrare la ratio di salvaguardia dei livelli occupazionali (…)."*[196]

Sempre in tema di limite assunzionale per gli enti non sottoposti al Patto di stabilità previsto dalla legge finanziaria del 2007[197], la **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 399/2015/PAR, 6 ottobre 2015,** ha ritenuto che *"per i Comuni di nuova istituzione a seguito di fusione, ma con rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente superiore al 30 per cento, non può che trovare applicazione il limite di cui al comma 562 dell'art. 1 della l. n. 296/2006, non essendo soggetto, allo stato, il comune istante al patto di stabilità interno"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 68/2015, 08 ottobre 2015,** si è conformata agli orientamenti già espressi in precedenti pronunce, affermando che *"per gli enti non soggetti al patto di stabilità (per i quali vige la regola dell'avvicendamento numerico, posta dal richiamato comma 562 della legge n. 296 del 2006, e non quella dei risparmi di spesa da cessazioni, propria degli enti sottoposti al patto), le cessazioni dal servizio utili a legittimare assunzioni sono quelle verificatesi alla data di entrata in vigore della norma limitativa"*.

Con riguardo all'art. 3, comma 5 del D.L. n. 90 del 2014, come modificato dal D.L. n. 78/2015, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 15/2016/PAR, 13 gennaio 2016**, ha affermato: *"La richiamata disposizione, anche se di carattere generale e, quindi, di per sé, suscettibile di applicazione estensiva, è espressamente riferita agli enti soggetti a patto, sicché appare impossibile affermare che essa possa disciplinare l'esercizio della eccezionale facoltà assunzionale introdotta dal comma 424 della Finanziaria per il 2015 degli enti che, invece, al patto non sono sottoposti. Si tenga conto, peraltro, che il comma 562, che costituisce norma generale di riferimento per le assunzioni negli enti non sottoposti a patto, anche rispetto ai meccanismi (ed i limiti) del turn over oltre che per l'obbligo di contenimento della spesa, dispone che gli enti possano assumere esclusivamente nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro intervenute nell'anno precedente"*[198].

---

atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza, sull'interpretazione dell'art.1, comma 424, della legge n.190 del 23/12/2014 in merito all'istituto della mobilità.

[196] Con tale pronuncia la Sezione ha rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza; cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 85/2015/QMIG; parere n. 120/2015/QMIG, e parere n. 135/2015/QMIG, sulla corretta interpretazione e applicazione dell'art. 1, comma 424 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, (legge di stabilità per il 2015). Il contrasto ermeneutico è stato risolto dalla Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG.

[197] Art, 1, comma 562, legge 296 del 2006, sul limite di assunzioni per gli enti fuori dal patto di stabilità.

[198] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG.

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – Parere n. 57/2016/PAR, 10 marzo 2016**, ha precisato che *"non risultano applicabili, agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno, gli obblighi (art. 1, comma 557, lett. a) della legge 27 dicembre 2006, n. 296) relativi alla progressiva riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti"*. Pertanto, la Sezione ha ritenuto che *"un comune, non sottoposto alla disciplina del patto di stabilità interno, possa utilizzare nell'anno 2016 la capacità assunzionale derivante da una cessazione avvenuta nel corso del 2012 per assumere un dipendente a tempo indeterminato, anche nel caso in cui detta capacità assunzionale non sia stata precedentemente utilizzata"*.

7. Personale con rapporto di lavoro flessibile

Nelle pronunce di seguito riportate, le Sezioni regionali di controllo hanno inteso limitare il ricorso a forme flessibili di lavoro e a tempo determinato o con convenzioni, alla mera realizzazione di esigenze eccezionali e temporanee. Ciò non soltanto al fine del contenimento della spesa per il personale, quanto, piuttosto, a scongiurare l'incremento della spesa pubblica globale, secondo un'ottica più generale cui deve essere inteso il limite posto dall'art. 9, comma 28 del decreto legge n. 78 del 2010, con la conseguenza che il mancato rispetto dei limiti previsti si configura come ipotesi di responsabilità erariale.

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 3/2013/PAR, 29 gennaio 2013,** ha ritenuto che *"l'incarico di membro del collegio dei revisori di un ente locale, peraltro obbligatorio per legge, non può formalmente essere annoverato tra le forme «a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa» il cui utilizzo è limitato dall'art. 9, comma 28, della L. 122/2010 (…) Inoltre la ratio della suddetta limitazione (art. 9, comma 28) va cercata nella volontà di limitare la spesa connessa all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile ivi elencate (sottoponendo le stesse ad uno specifico limite) in quanto le medesime generano anche un incremento della spesa pubblica globale, oltre che della spesa di personale del singolo ente locale"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 26/PAR/2013, 1 febbraio 2013:** *"così come per le convenzioni ex art. 1, co 557 della L. 311/04 – la possibilità di utilizzare personale dipendente di altre amministrazioni facendo ricorso all'art. 92 TUEL rimane assoggettata al limite del 50% della spesa sostenuta allo stesso titolo nel 2009 ovvero, in mancanza, della media del triennio 2007-2009."*[199]

La **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n. 2/2013/PAR, 14 febbraio 2013, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 164/2014/SRCPIE/PAR 24 luglio 2014**[200]**, la Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 64/2013, 10 luglio 2013, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 186/2014/PAR, 19 settembre 2014, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. n. 4/2016/SRCPIE/PAR, 28 gennaio 2016**, hanno richiamato l'orientamento seguito in precedenti pronunce secondo il quale «*il limite di spesa che l'articolo 9, comma 28 del decreto legge n. 78 del 2010, modula distintamente per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, e per la spesa per il personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro,*

[199] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 99/PAR/2012.
[200] Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/CONTR/12, del 17 aprile 2012. Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 301/2012/SRCPIE/PAR.

nonché al lavoro accessorio, potrà essere considerato in un unico coacervo, ampliando in tal modo la possibilità di azione dell'ente. Altri adattamenti impostati secondo criteri di razionalità limitati alla libera allocazione di risorse all'interno di prestabiliti limiti complessivi, potranno essere introdotti a condizione che venga data la dimostrazione della invarianza degli effetti complessivi in termini di riduzione della spesa nell'esercizio finanziario».[201]

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 18/2013/PAR, 26 marzo 2013,** ha ritenuto che *"nel caso di un'assunzione a tempo determinato di un'unità di personale per la sostituzione di un dipendente autorizzato a prestare servizio temporaneo in un'amministrazione estera, non possa derogarsi ai limiti di spesa imposti dall'art.9, comma 28, del D.L. n.78/2010, convertito dalla legge n.122/2010, anche se l'ente, nell'ambito della sua autonomia di manovra, può individuare in maniera differenziata le spese delle diverse tipologie di lavoro flessibile, purché il vincolo di cui al citato art.9, comma 28, sia rispettato cumulativamente".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Basilicata – Parere n. 49/2013/PAR, 27 marzo 2013:** *"A proposito dei limiti esterni che circoscrivono la possibilità per l'ente locale di ricorrere a forme di lavoro flessibile e a tempo determinato, è appena il caso di ribadire che l'art. 36 del TUIP ammette il solo lavoro subordinato a tempo indeterminato come tipologia contrattuale alla quale le pubbliche amministrazioni possono ricorrere per assolvere le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario (comma 1), relegando l'utilizzo di forme di lavoro flessibile al soddisfacimento di esigenze eccezionali e temporanee. È altresì opportuno ricordare che lo stesso comma 28 dell'art. 9, citato, sanziona il mancato rispetto dei limiti ivi previsti come illecito disciplinare e determina responsabilità erariale".*

Sulla questione della riespansione del rapporto di lavoro a *full time*, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 106/2013/PAR, 29 aprile 2013, Parere n. 406/2014/PAR, 24 luglio 2014, Parere n. 410/2015/PAR, 23 settembre 2015** sono intervenute affermando :*"In un'ottica più generale di riduzione e di contenimento della spesa pubblica, la «maggior spesa» in questione va, comunque, riassorbita, sia pur gradualmente ed a partire dall'esercizio finanziario immediatamente successivo a quello nel quale si è verificata la riespansione del rapporto di lavoro*[202]*. Quanto alla fattispecie (…), non di ripristino del rapporto al suo status originario, bensì di aumento delle ore del contratto part-time (…) essa non può essere equiparata alla trasformazione (e, quindi, anche alla "ritrasformazione") del rapporto di lavoro in tempo pieno (…). In questa diversa ipotesi, mancando una disposizione che pone un obbligo per il Comune di consentire l'aumento di ore, la facoltà di incremento potrà «essere esercitata solo nel rispetto di tutti i vincoli di spesa che il legislatore detta per l'amministrazione, previa intesa con il proprio dipendente»".*[203]

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 217/2013, 30 maggio 2013,** ha ritenuto che *"relativamente alla assunzione a tempo determinato di una figura relativa a settore «gestione finanziaria e contabile e controllo» (…) non sussistono (…) i presupposti per derogare all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010"* in quanto, ad avviso

[201] Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/2012. Cfr. Sezione regionale per il controllo per la Lombardia, deliberazione n. 36/2012/QMIG.
[202] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 287/2011/PAR.
[203] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 198/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 8/2012/PAR e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 462/2012/PAR.

della Sezione, *"non fa parte delle tipologie professionali per le quali il legislatore ha espressamente contemplato la deroga (funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale)."*[204]

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 222/2013, 13 giugno 2013,** ha ritenuto che *"sebbene le spese per le assunzioni stagionali di vigili possano in parte essere finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 208 comma 5 bis del D. Lgs. 285/1992, ciò non toglie che tali spese vadano integralmente computate nel novero di quelle sostenute per i contratti del personale temporaneo o con rapporto flessibile e ciò, proprio in virtù dell'obbligo di riduzione della spesa rispetto a quella sostenuta nell'anno 2009. La «sterilizzazione» delle spese finanziate da proventi derivanti da sanzioni amministrative consentirebbe infatti di snaturare la ratio della norma in commento, la quale non è soltanto finalizzata al contenimento della spesa per il personale, ma è anche volta a incentivare la ricerca di soluzioni organizzative idonee a contenere le spese per l'esercizio delle funzioni dell'Ente, limitando, nel contempo, il ricorso a forme flessibili di lavoro"*[205].

Sempre la **Sezione regionale di controllo per la Campania –Parere n. 225/2013, 13 giugno 2013** ha confermato precedenti pronunce secondo cui *«sia pure con riferimento al contratto part - time, l'eventuale incremento orario non può essere considerata una nuova assunzione purché non determini una trasformazione del contratto a tempo pieno (che renderebbe applicabile il disposto dell'art. 3, comma 101,della legge 24 dicembre 2007, n. 244) e purché l'incremento avvenga nel rispetto dei limiti e dei vincoli stabiliti in tema di contenimento della spesa di personale, incluso quello di cui all'art. 76, comma 7, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 e s.m.i.».*[206]

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 64/2013, 10 luglio 2013,** ha ritenuto che *"con riferimento alle assunzioni a tempo determinato (tra cui rientrano per pacifica giurisprudenza, i conferimenti di incarichi ex art. 110 T.U.E.L. cfr.: C.d.C. Sez. Contr. Toscana 31.01.2012 n. 6; C.d.C. Sez. Contr. Calabria 12.04.2012 n. 26; C.d.C. Sez. Contr. Piemonte 21.06.2012 n. 249; C.d.C. Sez. Contr. Lombardia 27.11.2012 n. 508), alle altre modalità di lavoro flessibile (…) l'Ente dovrà verificare l'ammontare complessivo della spesa sostenuta per il personale indicato all'art. 9 D.L. cit. e valutare, alla luce del necessario taglio del 50% previsto dalla legge se residuano spazi di disponibilità economica per ricorrere ad assunzioni. Qualora i medesimi non sussistessero, non potrà, conseguentemente, ricorrere ad assunzioni in deroga".*[207]

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 254/2013/PAR, 29 luglio 2013,** ha ritenuto che "*l'inequivoco disposto del citato art.1 co.562 della L.296/2006 (finanziaria 2007) s.m.i., nel consentire l'assunzione di personale nei soli limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a t.i., osta alla (…) possibilità di includere nel novero di*

---

[204] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/CONTR/12.

[205] Cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 11/CONTR/12 con riguardo all'interpretazione dell'art. 9, comma 28, d.l. 78/2010.

[206] Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 496/2011/PAR; cfr. *ex multis*: Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 198/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 161/2012; Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, parere n. 19/2012/SS.RR./PAR del 14 febbraio 2012; Sezione regionale del controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 8/2012 del 13 febbraio 2012; Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, deliberazione n. 52 del 4 ottobre 2012.

[207] Art. 9, comma 28, d.l. n. 78 del 2010. Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 11 del 17 aprile 2012.

dette cessazioni anche quelle afferenti i rapporti a t.d." in quanto ciò *"si pone in aperto e non rimovibile contrasto con la lettera stessa, ancor prima che con lo spirito della legge"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 256/2013, 29 luglio 2013,** ha ritenuto che *"appare evidente come l'autonomia decisionale in capo agli enti locali circa l'adeguamento al principio generale di riduzione della spesa di personale a tempo determinato dettato dal d.l. 78/2010, non possa mai tradursi in possibilità di deroga agli obblighi di riduzione della spesa imposti dalla normativa nazionale, fatte salve le deroghe espressamente previste dalla norma in questione nonché tutti gli altri vincoli esistenti in materia, pur se con riferimento a funzioni lato sensu sociali o fondamentali, ma debba essere volta a incentivare la ricerca di soluzioni organizzative idonee a contenere le spese per l'esercizio delle funzioni dell'ente limitando, nel contempo, il ricorso a forme flessibili di lavoro"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 312/2013/SRCPIE/PAR, 29 agosto 2013,** ha affermato che *"qualora l'Amministrazione ricorra all'assunzione di personale esterno con contratto a tempo determinato, deve in ogni caso computare tale onere nell'ambito delle spese di personale che sono soggette a vincoli normativi generali di contenimento (…)*[208] *senza possibilità di introdurre alcuna esclusione, dal predetto computo, che non sia espressamente prevista dalle leggi di finanza pubblica"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 71/2013, 30 agosto 2013,** ha ritenuto che *"la norma di cui all'art.9 comma 28 del d.l. 78/2010 (che individua limiti di spesa alle forme di lavoro flessibile e che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale), può subire adattamenti da parte degli Enti locali di minori dimensioni mediante atto regolamentare per salvaguardare particolari esigenze operative, ferma restando la necessità di contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato assicurando la riduzione della stessa nell'esercizio finanziario"*. Nello stesso senso è intervenuta successivamente anche la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 53/2014/SRCPIE/PAR, 26 marzo 2014,** che ha ribadito l'indirizzo interpretativo dettato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo[209]: *"i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012) costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale. Gli enti locali sono tenuti pertanto a conformarsi ai principi suddetti e applicano direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 72/2013, 16 settembre 2013**, ha ritenuto che *"le risorse utilizzate per le assunzioni a tempo determinato con i proventi di cui all'art. 208 comma 5 bis C.d.S. non concorrano ai fini della determinazione della spesa complessiva del personale rilevante ai fini del rispetto del limite di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006. Diversamente la stessa spesa rileva ai fini del rispetto della norma di cui all'art. 9, comma 28 del d.l. 78/2010 con gli adattamenti e nel rispetto dei principi indicati dalle Sezioni Riunite: i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti*

[208] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 43/2007.
[209] Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/CONTR/12.

dall'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012) costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale". Ad avviso della Sezione, inoltre, *"non può in ogni caso essere superato il limite di spesa individuato dall'art. 4 ter, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella L. 26 aprile 2012, n. 44 che, integrando il comma 28 dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, ha previsto che a decorrere dal 2013 gli Enti locali possono superare il limite del 50%, di cui alla norma in esame, per le assunzioni strettamente necessarie a garantire, tra l'altro, l'esercizio delle funzioni di polizia locale"*. Con **Parere n. 9/2014, 13 Febbraio 2014,** la Sezione, ha successivamente ha rilevato che *"le risorse*[210] *(…) destinate alla previdenza integrativa rientrano negli aggregati finanziari che compongono la spesa di personale, al pari delle altre voci di natura contributiva o previdenziale che la legge pone a carico del datore di lavoro pubblico ai fini del rispetto del principio di riduzione tendenziale della spesa di personale, del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente e dei vincoli imposti dal rispetto del Patto di stabilità"*.

Sempre in tema di assunzioni stagionali con contratti flessibili o a tempo determinato di cui all'art 208, comma 5 bis, d.lgs. n. 285 del 1992, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 97/PAR/2014, 13 maggio 2014,** ha ritenuto che *"non siano soggette ai vincoli di cui all'art 1 comma 557 l. 296/2006, mentre rimangono assoggettate all'art 9 comma 28 d.l. 78/2010 conv in l. 122/2010 con la possibilità per l'ente di superare il limite previsto per il lavoro flessibile "per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale" (art 9 comma 28 d.l. 78/2010), fermo restando, in ogni caso, il rispetto del limite della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

Recentemente la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 130/2015/PAR, 16 settembre 2015,** ha ritenuto che *"la spesa relativa alle assunzioni stagionali finanziate con i proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada, dev'essere esclusa dal calcolo del limite per il lavoro flessibile previsto dall'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010"*[211].

Di diverso avviso la **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 26/2016/PAR, 23 marzo 2016**, la quale ha condiviso gli orientamenti in precedenti pronunce, secondo cui *«al di fuori delle ipotesi espressamente contemplate dal legislatore, solo la quota di oneri per assunzioni a tempo determinato, sostenuti facendo ricorso a risorse comunitarie possa essere esclusa dal computo del limite del 50% della spesa sostenuta per la stessa finalità nel 2009. Ciò in linea […] con l'interpretazione fornita in materia di spesa per il personale anche dalla circolare Mef n. 9 del 17 febbraio 2006, che esclude alcune voci di spesa […]»*.[212]

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 268/2013/PAR, 2 ottobre 2013**, ha ritenuto che *"l'onere gravante sull'ente per i tirocini che l'ente medesimo intenderebbe avviare ricade nella citata disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010; sicché detta spesa va ricondotta nell'ambito di quella per il personale relativa a contratti di formazione-lavoro e ad altri rapporti*

[210] Di cui all'art. 208 del Codice della strada.

[211] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 10/2012/PAR del 31 gennaio 2012; *contra*: Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 21/2012/PAR del 24 gennaio 2012.

[212] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG; cfr. anche Sezione regionale per la Lombardia, parere n. 21/2012/PAR; Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 25/SEZAUT/2014/QMIG e n. 2/SEZAUT/2015/QMIG.

formativi e non potrà essere superiore al 50% di quella effettuata per dette finalità dallo stesso ente nel 2009".

Sulla procedura di assunzione a tempo indeterminato riservata al personale con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui all'art. dall'art. 4, comma 6, d.l. 101/2013[213], la **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 76/2013, 11 ottobre 2013,** ha ritenuto che *"l'unico requisito finanziario richiesto dalla norma in esame per attivare la procedura riservata ivi contemplata sia il rispetto del limite di spesa non superiore al 50% delle risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015, anche complessivamente considerate".* Ad avviso della Sezione, la disposizione richiamata *"Non richiede invece che vengano contestualmente attivate procedure esterne, per l'assunzione di altro personale, mediante l'utilizzo dell'ulteriore 50% alle stesse riservate".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 356/2013/SRCPIE/PAR, 22 ottobre 2013,** ha ritenuto che *"con riguardo alle trasformazioni dei rapporti a tempo parziale, l'ente locale per il quale è stato dichiarato il dissesto, oltre a dover fare riferimento ai vincoli alle assunzioni ed ai limiti alla spesa di personale validi per tutti gli enti e sopra richiamati, dovrà anche tener conto del complesso delle stringenti limitazioni derivanti dal dissesto. In particolare, anche a queste ultime deve pertanto ritenersi riferito l'obbligo di addivenire a trasformazione del rapporto a tempo pieno per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale, «solo nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni» (art. 3, comma 101, della L. 24 dicembre 2007, n. 244)".*

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 280/2013/PAR, 20 dicembre 2013,** ha ritenuto che *"l'ente, nell'ambito della propria autonomia, è senz'altro*

[213] Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni" che all'art. 4 (Disposizioni urgenti in tema di immissione in servizio di idonei e vincitori di concorsi, nonché di limitazioni a proroghe di contratti e all'uso del lavoro flessibile nel pubblico impiego), comma 6, dispone: "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2016, al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine, le amministrazioni pubbliche possono bandire, nel rispetto del limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, nonché dei vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché a favore di coloro che alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici. Il personale non dirigenziale delle province, in possesso dei requisiti di cui al primo periodo, può partecipare ad una procedura selettiva di cui al presente comma indetta da un'amministrazione avente sede nel territorio provinciale, anche se non dipendente dall'amministrazione che emana il bando. Le procedure selettive di cui al presente comma possono essere avviate solo a valere sulle risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, anche complessivamente considerate, in misura non superiore al 50 per cento, in alternativa a quelle di cui all'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le graduatorie definite in esito alle medesime procedure sono utilizzabili per assunzioni nel quadriennio 2013-2016 a valere sulle predette risorse. Resta ferma per il comparto scuola la disciplina specifica di settore".

legittimato ad individuare le tipologie di lavoro flessibile che ad esso necessitano per l'esercizio delle sue funzioni, ferma restando l'inderogabilità dei limiti di spesa imposti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010".

Con riguardo alla limitazione espressamente prevista dall'art. 3, comma 101, legge n. 244 del 2007 (finanziaria per il 2008), per i rapporti di lavoro, sia pure a tempo parziale, ma a tempo indeterminato, la **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 20/2014/PAR, 18 marzo 2014**, ha concluso che *"la disciplina finanziaria non impedisce l'aumento del tempo di lavoro di un contratto (…) part-time, nel rispetto dei limiti finanziari sopra richiamati (…). Per converso, un mero aumento orario non integra "nuova assunzione" e quindi non fa scattare la soggezione ai "limiti e divieti" alle stesse, sempreché ciò non si traduca in una mera manovra elusiva dei ridetti limiti alla capacità giuridica aventi razionalità finanziaria (…)."*[214]

Sull'interpretazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 in relazione alla spesa sostenuta per il ricorso alle tipologie di lavoro flessibile da parte di unioni di comuni, la **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 62/2014/PAR, 16 giugno 2014,** ha ritenuto che *"la base di riferimento della spesa debba avere riguardo alla spesa complessiva per dette tipologie di lavoro sostenuta da entrambi i comuni antecedentemente alla disposta fusione (…)."*[215]

La **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 61/2014/PAR, 2 settembre 2014,** la quale ha ritenuto che *"con specifico riferimento alla ipotesi di riespansione a tempo pieno di contratti di assunzione originaria a tempo pieno oggetto medio tempo di riduzione, pur rilevandosi un diritto dei dipendenti in regime di part-time di ottenere la riconduzione del rapporto alle condizioni originarie avente un fondamento contrattuale e normativo (…) non può, invero, revocarsi in dubbio che la riconduzione del rapporto di lavoro alle condizioni originarie, pur non essendo ascrivibile al novero delle assunzioni, implichi, comunque, un aumento della spesa di personale e che detta spesa, in difetto di una norma che ne legittimi l'esclusione dal relativo aggregato, rilevi agli effetti del limite posto dall'art. 1 comma 557 Legge 296/2006"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 128/2014/PAR, 9 settembre 2014**: *"L'utilizzazione del lavoratore mediante l'istituto dello «scavalco condiviso» non perfeziona un'assunzione a tempo determinato, ma si configura come uno strumento duttile di utilizzo plurimo e contemporaneo del dipendente pubblico, senza ulteriori costi per le amministrazioni beneficiarie rispetto all'espletamento del normale orario di lavoro con vincolo di esclusività"*.[216]

Di recente, sempre in merito all'istituto dello scavalco condiviso, la **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n.35/2015/PAR, 5 marzo 2015,** si è conformata all'orientamento prevalente in precedenti pronunce, in merito al quale è rilevato come con la norma dell'art. 1, comma 557, della legge finanziaria per il 2005 sia stata introdotta *"una particolare ipotesi di rapporti «a scavalco» (cioè a favore di più enti contemporaneamente) che hanno la peculiarità di consentire - al di fuori dell'orario di lavoro, a tempo pieno, dell'ente di appartenenza - lo svolgimento di funzioni presso altri*

[214] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 67/2012/PAR e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 462/2012/PAR.
[215] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, pareri n. 41/2009 e n. 13/2011.
[216] Sul punto, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 414/2013/PAR.

enti locali"[217]. Ha, pertanto, ritenuto che *"nell'ipotesi dell'art. 1, comma 557 delle legge n. 311/2004, sebbene permanga la titolarità dell'originario rapporto lavorativo con l'ente di appartenenza, non si può non rilevare - dal punto di vista dell'ente utilizzatore - la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, che dovrà, necessariamente, essere contenuto nel limite massimo di 12 ore settimanali in modo da non superare complessivamente le 48 ore di lavoro settimanali"*. Ad avviso della Sezione, pertanto, *"si è in presenza di un'assunzione a tempo determinato e parziale (non essendo, del resto, possibile l'instaurazione di un secondo rapporto a tempo pieno e indeterminato), come tale rientrante nel computo del vincolo finanziario prescritto dall'art. 9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n.78"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 174/PAR/2014, 09 ottobre 2014**, ha ritenuto che *"il ricorso a prestazioni lavorative di natura accessoria mediante voucher rientra nell'aggregato delle spese di personale ed in particolare delle spese per "lavoro flessibile" di cui all'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010; tuttavia, alla luce del nuovo disposto normativo introdotto dalla recente L. n. 144/2014, le limitazioni dettate dal citato art. 9, comma 28, non troveranno applicazione per gli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della L. n. 296/2006 ed in ogni caso la spesa complessiva non potrà essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*. Successivamente e nello stesso senso, sempre la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 179/PAR/2014, 23 ottobre 2014**, ha ritenuto che *"gli enti locali, nell'eventualità del ricorso a forme di lavoro "flessibile", sono tenuti a garantire l'osservanza della predetta disposizione vincolistica che impedisce di oltrepassare l'ammontare della spesa sostenuta nell'esercizio 2009 per le medesima finalità"*.[218]

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 1/PAR/2015, 13 gennaio 2015,** ha rilevato che *"la possibilità per una società a partecipazione pubblica totale o di controllo di ricorrere alla somministrazione di lavoro anche oltre i limiti temporali di trentasei mesi previsti dal citato D. Lgs. n. 368/2001 (…), oltre a risultare in contrasto con il predetto principio di riduzione dei costi di personale, non appare consentita dall'ordinamento neppure nel settore privato ove qualora dovesse verificarsi il superamento del predetto limite temporale il rapporto di lavoro deve considerarsi a tempo indeterminato"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 65/PAR/2015, 19 febbraio 2015**, richiamando l'orientamento della Sezione delle Autonomie circa l'interpretazione dell'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78[219], ha ritenuto che *"tanto per la spesa sostenuta per potersi avvalere del personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, quanto per la spesa sostenuta per i contratti di formazione-lavoro, per altri rapporti formativi, per la somministrazione di lavoro nonché per il lavoro accessorio, la riduzione del 50% imposta agli enti locali (ora 100% […]) opera con riferimento a*

[217] Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 99/2012; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 118/2012 e n. 448/2013; Sezione regionale di controllo per l'Umbria, parere n. 41/2013; Sezione regionale di controllo per la Sicilia, parere n. 128/2014.
[218] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 174/PAR/2014.
[219] Sezione delle Autonomie n. 2/SEZAUT/2015/QMIG, secondo la quale la norma avrebbe *«il chiaro significato di porre un tetto alla spesa del personale derivante dai contratti flessibili, stabilendo un limite più elevato (100 per cento) rispetto a quello di cui all'art.9, comma 28, primo periodo, del d.l. n. 78/2010 (50 per cento)»*.

ciascun aggregato di spesa e non a ciascuna, singola, voce (…)[220]*. L'art 9 comma 28, infatti, modula distintamente il limite di spesa per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da un lato, e per il personale relativo a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio, dall'altro lato"*[221]. Inoltre, sempre ad avviso della Sezione regionale, con riguardo *"alle modalità di calcolo del limite di riferimento della spesa del personale assunto con lavoro flessibile, qualora l'ente non abbia sostenuto tali tipologie di spesa nell'arco del triennio 2007/2009 (…) gli enti non potranno che considerarsi obbligati ad assumere comportamenti gestionali volti alla eliminazione delle tipologie di spese contemplata dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, salve le eccezioni di legge (…) e salvi i margini di flessibilità individuati da SS.RR. 11/2012*[222]*."*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 172/2015/PAR, 24 aprile 2015**, ha ritenuto che *"quando l'ente locale intende procedere ad una nuova assunzione (anche mediante contratto a tempo determinato …) deve sempre essere rispettato il più generale vincolo di spesa per il personale fissato dal comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 in quanto, se così non fosse, opererebbe il divieto fissato dal comma 557 ter ("in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133)".*[223]

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 47/2015, 30 aprile 2015,** la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 97/2015/PAR, 21 maggio 2015,** la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere 292/2015/PAR, 21 settembre 2015,** hanno richiamato, l'orientamento della Sezione delle Autonomie secondo cui: *«Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28»*[224]. In merito, la **Sezione regionale di**

---

[220] Cfr. Sezione regionale di controllo Basilicata, parere n. 49/PAR/2013, Sezione controllo Emilia Romagna, parere n. 186/PAR/2014.

[221] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 11/CONTR/2012.

[222] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 213/2014; Sezione delle Autonomie n. 21/2014/QMIG, sia pure *incidenter*; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 215/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 245/2014/PAR.

[223] L'art. 1, comma 557- ter, l. n. 296 del 2006, dispone che "in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133: "In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione".

[224] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione del 9 febbraio del 2015, n. 2 che ha risolto il contrasto tra gli orientamenti proposti dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sull'interpretazione dell'art. 9, comma 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come recentemente modificato dall' art. 11, comma 4- bis del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Cfr. Sezione controllo

controllo per il Piemonte – Parere n. 4/2016/SRCPIE/PAR, 28 gennaio 2016, ha recentemente ritenuto che *"in assenza di una limitazione normativa, le maggiori risorse disponibili a seguito della suddetta rideterminazione del limite di spesa, per gli Enti in regola nel 2015 con gli obblighi di contenimento delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296 del 2006, possano essere utilizzate per le tipologie di lavoro flessibile ricomprese tra le componenti considerate per il rispetto delle disposizioni previste dall'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010 e s.m.i."*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 202/PAR/2015, 24 settembre 2015,** *"in caso di trasformazione di rapporto originario part time in full time, essendo fattispecie assimilata ad un'assunzione ai sensi dell'art. 3, comma 101, l. 244/2007, trovano applicazione i limiti alle capacità assunzionali dettati dall'art 1, comma 424, l. 190/2014"*. Come già ritenuto in precedenti pronunce, infatti, *"solo la trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro originariamente sorto come a tempo parziale sia da ricondurre «nell'alveo della totale ed assorbente novazione oggettiva del rapporto stesso, sì da considerarla nuova assunzione»"*[225].

Sempre la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 206/PAR/2015, 24 settembre 2015,** ha ritenuto che *"gli enti in regola con gli obblighi normativi di contenimento della spesa del personale sono comunque soggetti al limite di spesa per i contratti a tempo determinato corrispondente alla spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, in ciò sostanziandosi la disciplina di favore rispondente ad esigenze premiali"*[226].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 412/2015/PAR, 14 ottobre 2015**: *"Per quanto riguarda la possibilità di ricorso ad assunzioni a tempo determinato, giova ricordare che le assunzioni di personale a tempo determinato sono possibili nel rispetto delle previsioni dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, come integrato, da ultimo, dall'art .11, comma 4-bis del d.l. n. 90/2014, e come interpretato dalla deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 2/2015, ma solo per far fronte ad esigenze organizzative di carattere temporaneo e/o straordinario, non per eludere i vincoli fissati dal comma 424 della l. n. 190/2014"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 447/2015/PAR, 20 ottobre 2015, Parere n. 3/2016/PAR, 12 gennaio 2016 e Parere n. 30/2016/PAR, 22 marzo 2016**, ha rilevato come *"esulino dal campo di applicazione del comma 424, e restino pertanto assoggettate ai divieti e limiti propri degli specifici istituti che le disciplinano (…) le due fattispecie delle assunzioni a tempo determinato e del conferimento di incarichi dirigenziali ex art. 110, comma 1, TUEL"*.[227]

La **Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 43/2016/PAR, 8 marzo 2016,** ha ritenuto che *"le disposizioni (…) contenute agli artt. 1, comma 557, della legge n.*

---

per la Lombardia, deliberazione n. 327/2014/QMIG, Sezione regionale di controllo per il Molise, parere n. 220/2014/PAR, Sezione regionale di controllo per la Liguria, parere n. 66/2014/PAR.

[225] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 356/PAR/2013; Sezione regionale di controllo per la Campania, pareri n. 225/PAR/2013 e n. 20/PAR/2014; Sezione regionale di controllo per le Marche, parere n. 61/PAR/2014; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 462/2012/PAR, n. 184/PAR/2014 e n. 135/2015/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 198/2011/PAR.

[226] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 65/PAR/2015.

[227] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione 4 giugno 2015, n. 19; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere 14 ottobre 2015, n. 412.

311/2004 e 92, comma 1, del TUEL, in tema di utilizzazione reciproca di personale tra Comuni limitrofi, non devono ritenersi abrogate, ma valide ed operanti, salve eccezioni di legge. In particolare (…) in relazione al personale di polizia municipale opera l'eccezione di cui all'art. 5, comma 6, del d.l. n. 78/2015, per cui dette forme di reclutamento sono ammesse a condizione che si tratti di personale stagionale, assunto a tempo determinato e per un periodo di durata non superiore a cinque mesi, non prorogabili nell'anno solare, ma ripetibili, con nuovo contratto stagionale, negli anni a venire."

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 23/2016/SRCPIE/PAR, 23 marzo 2016**, ha ritenuto che *"l'onere gravante sull'ente per i tirocini che l'ente medesimo intenderebbe avviare ricade nella disposizione di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010, convertito in L. 122/2010 e s.m.i.; sicché detta spesa va ricondotta nell'ambito di quella per il personale relativa a contratti di formazione-lavoro e ad altri rapporti formativi e soggiacerà ai limiti ivi previsti. Sono fatti salvi i casi (specificamente previsti dalla novella legislativa di cui all'art. 3 comma 9 lett. b) del D.L. n. 90/2014 convertito in Legge n. 114/2014) in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea, e nei limiti della quota finanziata da altri soggetti nell'ipotesi di cofinanziamento"*.

8. Incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL

Diverse pronunce delle Sezioni regionali hanno interessato le questioni inerenti il conferimento di incarichi dirigenziali degli enti locali, di cui all'art. 110 del TUEL anche con riguardo all'applicazione ad essi della disciplina derogatoria, introdotta dall'art. 19, comma 6-quater del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai vincoli assunzionali previsti dall'art. 9, comma 28 del decreto legge n. 78 del 2010.

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 5/2013/PAR, 18 gennaio 2013,** ha affermato come la disciplina derogatoria ai vincoli assunzionali[228], *"non possa essere estesa al personale dirigenziale che un ente locale ritenga di dover assumere ai sensi dell'art.110, secondo comma, ovvero al di fuori della dotazione organica"*. Invece *"per quelle posizioni dirigenziali costituite oltre la dotazione organica, che quindi costituiscono vere e proprie assunzioni a tempo determinato per la copertura di posizioni evidentemente non ritenute essenziali dalla stabile organizzazione dell'ente (…) non potrà quindi che operare il limite previsto dall'art.9, comma 28 del D.Lgs.78/2010"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Calabria – Parere n. 2/2013, 30 gennaio 2013**, ribadendo che *"i contratti di cui all'art.110 del D.Lgs. 267/2000, espressamente qualificati dal legislatore come "contratti a tempo determinato", sono tutti soggetti ai limiti previsti dall'art.9, co.28, del D.L. 78/2010"*[229] ha sottolineato che *"la limitazione quantitativa prevista dall'art.9, c.28, del D.L. 78/2010, come modificato dalla legge 183/2011, non sostituisce ma si aggiunge ai vincoli di spesa e alle limitazioni assunzionali già previste in materia, quali il rispetto del patto di stabilità (ove tenuti); il contenimento della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell'anno precedente (per gli enti sottoposti al patto di stabilità:art. 1, co. 557 della legge n. 296/2006) ovvero rispetto a quella relativa all'anno 2008 (per gli enti non sottoposti al patto di stabilità: art. 1, co. 562, L. 296/2006); il contenimento nella percentuale normativamente prevista del rapporto*

[228] Art.19, comma 6-quater del d.lgs. n.165 del 2001, derogatoria dei limiti imposti dall'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010.
[229] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Calabria, pareri n. 26, n. 117 e n. 169 del 2012.

tra spesa del personale e spesa corrente (attualmente 50% articolo 76, comma 7, primo periodo, prima parte, d.l. 112/2008)".[230]

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 14/PAR/2013, 1 febbraio 2013,** aderendo agli orientamenti di altre Sezioni regionali di controllo,[231] ha ritenuto che *"si delinea, per le due tipologie di contratti ai sensi dell'art. 110 T.U.E.L. (comma 1; comma 2) l'applicabilità di due distinte limitazioni: per gli incarichi ai sensi dell'comma 1 (incarichi entro la dotazione organica) si applicano gli specifici limiti di cui all'art. 19, comma 6-quater del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 T.U.P.I., come recentemente novellato dall'art. 4-ter, comma 13, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (…) per gli incarichi ai sensi dell'comma 2 (incarichi extra-dotazione organica), invece, continua ad essere vigente ed applicabile la disciplina generale ai sensi dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010, (tetto complessivo pari al 50% della spesa sostenuta nel 2009)".*

Ancora sul contingente delle posizioni dirigenziali a contratto conferibili da parte degli enti locali ai sensi dell'art. 110, comma 1 del TUEL, individuabile in base alle percentuali di cui all'art. 19, comma 6-*quater*, d.lgs. n. 165/2001, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 42/PAR/2013, 28 febbraio 2013**, ha ritenuto che *"la possibilità di superare i limiti percentuali è prevista solo al fine di evitare disfunzioni derivanti da un'applicazione immediata del limite, consentendo all'ente di espletare le procedure di assunzione del personale a tempo indeterminato, in sostituzione di quello a tempo determinato. In tale ottica la norma consente in via transitoria il superamento dei limiti per effetto del rinnovo degli incarichi ex art. 110, comma 1 «in corso alla data di entrata in vigore» della legge di conversione del DL 44/2012, ovvero al 29 aprile 2012, e non per effetto dell'affidamento di nuovi."*

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 41/2013/PAR, 20 marzo 2013,** ha richiamato quanto espresso dalla Sezione delle Autonomie secondo cui *«a tali incarichi non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010; si applicano, peraltro i vincoli di spesa ed assunzionali relativi al patto di stabilità interno (se applicabile), i vincoli previsti dall'art. 1, commi 557 e 562, primo periodo, della legge n. 296/2006 (limite di spesa dell'anno precedente o della spesa relativa all'anno 2008), nonché i vincoli previsti dall'art. 76, comma 7, primo periodo, prima parte, del d.l. n. 112/2008 e s.m. (percentuale del 50% del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente)»*[232].

Sulla possibilità di proroga di incarichi dirigenziali a contratto, conferiti ai sensi dell'art. 110 TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 125/PAR/2013, 5 luglio 2013,** ha ritenuto che l'art. 19, comma 6-*quater*, del D.Lgs 165/2001, *"fa riferimento, in particolare, al contingentamento percentuale dei contratti ex art. 110, comma 1 (che non possono essere superiori al 10% della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato). Solo in questo ambito è possibile rinnovare i contratti in essere. Difatti, non appare applicabile la disciplina transitoria che consente il rinnovo una tantum, in quanto gli incarichi in argomento sono scaduti o in scadenza nel 2013, mentre la condizione posta dalla norma era che gli stessi fossero in scadenza entro il*

[230] Cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 12/2012 *cit.*
[231] Cfr. *ex multis*: Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 286, n. 36 e n. 13/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, pareri n. 493 e n. 320/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 6/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 249/2012/PAR.
[232] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/2012 *cit.*

31 dicembre 2012. (…) Diversa sorte colpisce il contratto extra dotazione organica, che, come chiarito dalla Sezione delle autonomie, non appare travolto dalla novella normativa sul contingentamento numerico. Pertanto, si ritiene che lo stesso possa essere rinnovato osservando gli ulteriori limiti, ed in particolare quello di durata del mandato della carica elettiva di Presidente della Provincia"[233].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 147/PAR/2013, 19 settembre 2013,** ha affermato che *"gli incarichi conferibili (contingente) con contratto a tempo determinato in applicazione delle percentuali individuate dal riscritto comma 6-quater dell'articolo 19, del d.lgs 165/2001, riguardano solo ed esclusivamente le funzioni dirigenziali"*.

La **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 62/2013/PAR, 20 settembre 2013,** ha rilevato come *"il tenore letterale dell'art. 110, comma 3, del d. lgs. 267/2000, consenta di finanziare l'indennità integrativa ad personam con risorse proprie di bilancio, ferma restando la necessità di valutare la sussistenza di eventuali diversi vincoli di spesa per il personale in materia di finanza pubblica"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 168/PAR/2013, 31 ottobre 2013,** ha affermato che *"ad oggi, pur comprendendo le difficoltà che possono scaturire dalla corretta e completa applicazione della normativa in materia, caratterizzata da vincoli e limiti sempre più stringenti, non si ravvisano ragioni per le quali, anche alla luce delle recenti modifiche normative, poter considerare, a livello ermeneutico, un contratto stipulato da un comune ex art. 110 comma 2 TUEL sottratto alla disciplina di contenimento di spesa di cui all'art. 9 comma 28."*[234]

La **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n.181/2013/PAR, 4 dicembre 2013**, ha ritenuto che *"l'art. 4, comma 6, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 (…), non è applicabile anche al personale assunto ex art. 110, commi 1 e 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e che, conseguentemente, l'incarico a contratto affidato dal Comune richiedente ai sensi e per gli effetti dell'art. 110 del TUEL approvato con il d.lgs. n.267/2000 non è suscettibile di stabilizzazione"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 388/2013/PAR, 17 dicembre 2013,** ha ricordato che *"gli incarichi dirigenziali in questione – il cui onere va considerato ai sensi dell'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006 – sono conferibili nel rispetto degli obblighi generali previsti per tutte le pubbliche amministrazioni, nonché dei vincoli di spesa ed assunzionali"*.

Altra pronuncia della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 406/2013/PAR, 23 dicembre 2013,** ha richiamato gli orientamenti già seguiti dalla giurisprudenza della Corte[235] secondo cui *«il conferimento di incarichi dirigenziali con contratti di diritto privato ex art. 110, comma 1°, del T.U.E.L., conformemente ai*

[233] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR. Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n.44/2013/PAR.

[234] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 249/PAR/2012 del 21 giugno 2012 e parere n. 199/PAR/2012; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 186/PAR/2012 del 9 maggio 2012; Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 14 del 31 gennaio 2013; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 6/2012.

[235] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 13/2013 e n. 26/2013; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 6/2012; Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 493/2012.

presupposti e ai limiti di cui al comma 6° dell'art. 19 del D. Lgs. n. 165 del 2001, anche a funzionari del Comune di categoria D, richiederebbe il loro contestuale collocamento in aspettativa (…) sicché il conferimento dell'incarico non potrebbe non configurarsi come una vera e propria nuova assunzione»[236]. Ad avviso della Sezione *"La situazione non è dissimile per la proroga, che sotto il profilo finanziario presenta le stesse problematicità di una nuova assunzione a tempo determinato e vi risulta, pertanto, sostanzialmente equivalente"*[237].

Limitatamente alla normativa sulle procedure di reclutamento speciale transitorie di cui al sesto comma dell'art. 4 del D.L. n. 101/2013 e alle disposizioni di cui all'art. 110 del TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Basilicata – Parere n. 2/2014/PAR, 15 gennaio 2014,** ha ritenuto che *"il carattere di specialità proprio delle suindicate norme, ed il conseguente regime di stretta interpretazione cui sono assoggettate le medesime, non consente di ritenere che tra i rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato previsti dal sesto comma dell'art. 4 del D.L. n. 101/2013 possano rientrare anche quelli riguardanti le figure professionali non dirigenziali assegnatarie di posizioni organizzative acquisite in applicazione dell'articolo 110 del TUEL"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 42/PAR/2014, 10 marzo 2014**: *"Per tutti i contratti a tempo determinato stipulati dall'ente, diversi dagli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale conferibili ai sensi dell'art 110 comma 1 TUEL, si applica, quindi, il limite di cui all'art 9 comma 28 d l. 78/10"*[238].

Sempre in tema di incarichi dirigenziali conferibili in base all'art. 110, comma 1, del TUEL con contratto a tempo determinato in applicazione delle percentuali individuate dal comma 6-*quater* dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 23/2014, 15 aprile 2014 e Parere n. 53/2014, 6 ottobre 2014,** ha condiviso l'orientamento accolto dalla Sezione delle Autonomie, secondo cui *«dette speciali disposizioni assunzionali sottraggono gli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, conferibili dagli enti locali ex art.110, comma 1 del TUEL, ai vincoli assunzionali previsti dall'art. 9, comma 28 del DL 78/2010»*[239].

La **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n. 43/2014/PAR, 17 aprile 2014**[240] e la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 147/2014/SRCPIE/PAR 16 luglio 2014,** hanno rilevato che *"per un Comune soggetto ai vincoli del patto di stabilità interno è possibile ricoprire il posto in organico di responsabile di servizio attraverso un incarico a contratto ex art. 110, comma 1, del TUEL, a condizione che si rispettino le seguenti condizioni e limitazioni (…): - divieto di assunzione nel caso di superamento del 50% della spesa sostenuta nel 2009 per personale*

[236] Sezione regionale di controllo per il Lazio, parere n. 47/2011/PAR.
[237] Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, parere n. 100/2012/SS.RR./PAR.
[238] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, pareri n. 147/PAR/2013 e n. 168/PAR/2013, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 5/2013/PAR.
[239] Sezione delle Autonomie, *cit.*; cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 14/2013/PAR e parere n. 147/2013/PAR.
[240] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, pareri n. 42/2014/PAR e n. 147/2013/PAR, Sezione regionale di controllo per la Calabria, parere n. 2/2013/PAR, entrambe riferite ad ipotesi di conferimento di incarico ex art. 110, comma 1, TUEL ad istruttore direttivo; Sezione regionale di controllo per la Calabria, pareri n. 26/2012/PAR, n. 117/2012/PAR e n. 169/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 188/2012/PAR, n. 13/2012/PAR e n. 36/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 6/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 493/2011/PAR.

a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 9, comma 28, DL 78 2010).”[241]

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 92/PAR/2014, 13 maggio 2014,** ribadendo che *“per tutti i contratti a tempo determinato stipulati dall’ente, diversi dagli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale conferibili ai sensi dell’art 110 comma 1 TUEL, si applica (…) il limite di cui all’art 9 comma 28 d l. 78/10”*[242] *ha aggiunto che “deve ritenersi assoggettato al limite di cui all’art 9 comma 28 d.l. 78/2010 il conferimento di un incarico ex art 110 comma 1 TUEL per la copertura di un posto di istruttore tecnico direttivo D1, presente in dotazione organica e non coperto, al quale attribuire anche la posizione organizzativa per la responsabilità del settore tecnico”*[243].

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 220/2014/PAR, 5 novembre 2014,** ha ritenuto che *“la cessazione dell’incarico dirigenziale a tempo presso altro ente, con la conseguente cessazione dell’aspettativa collegata al conferimento dell’incarico stesso, non può configurarsi quale nuova assunzione. Infatti, la concessione dell’aspettativa, prevista per legge, sospende il rapporto di lavoro alle condizioni fissate dalla norma stessa (…), per far riprendere il rapporto di lavoro al momento della cessazione dell’evento sospensivo. Pertanto, sotto questo aspetto, non possono essere presi a riferimento i limiti alle nuove assunzioni, stabiliti, tra l’altro, non più dall’art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008, ma dall’art. 3, comma 5, d.l. n. 90/2014 (…)”*.

La **Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 221/2014/PAR, 4 dicembre 2014,** ha condiviso l’orientamento abbracciato in precedenti pareri, secondo cui *«il vincolo di spesa imposto dall’art.9, comma 28, del D.L. n.78/10 è applicabile anche a tutti gli incarichi conferiti ai sensi dell’art.110 TUEL, pur differenziandosi quelli conferiti nell’ambito della dotazione organica ex comma 1 da quelli conferibili extra organico ai sensi del comma 2»*.[244]

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 84/2015/PAR, 23 febbraio 2015**, ha ritenuto che *“un incarico dirigenziale, conferito ai sensi dell’art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, debba rispettare il contingente percentuale massimo previsto dalla legge (“30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica”, cfr. art. 11, comma 1, del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014), mentre non operano i limiti di carattere finanziario posti dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, in conformità all’orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 12/INPR del 12/06/2012)”*[245].

---

[241] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 147/PAR/2013.

[242] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 147/PAR/2013 e parere n. 42/PAR/2014.

[243] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 168/PAR/2013, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 5/2013/PAR, per quanto attiene ai contratti stipulati ex art 110 comma 2 TUEL.

[244] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 13 del 19 gennaio 2012 e n. 36 del 13 febbraio 2012; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 6 del 31 gennaio 2012; Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 493 del 20 dicembre 2011 e n. 200 del 3 luglio 2012; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 147 del 16/07/2014.

[245] Cfr. sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 327/2014/QMIG.

La **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n.33/2015/PAR, 24 febbraio 2015,** ha ritenuto che l'Ente *"nel procedere all'assunzione a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 del T.U.E.L. per la copertura del posto di responsabile dell'ufficio tecnico comunale, sebbene non incontri i limiti assunzionali di cui all'art. 1, comma 424 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), è soggetto alle condizioni poste dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, in particolare ove subordina il ricorso alle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale alla necessità di «rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale»".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere FVG/18/2015/PAR, 11 marzo 2015:** *"il rinvio recettizio operato dall'art. 4, comma 2, della L.R. 12/2014 alla normativa statale comporta, in materia di vincoli assunzionali il divieto di assumere a carico degli enti locali che abbiano sforato le regole del patto di stabilità per l'anno precedente, comporta l'estensione della detta norma sostanziale anche agli EELL del Friuli Venezia Giulia, fermo restando che, per essi, le regole del patto di stabilità interno sono quelle fissate dalle relative norme di fonte regionale (…) la facoltà dell'Ente di procedere ad assunzione di una unità nel ruolo apicale di ragioneria mediante il ricorso a contratto a tempo determinato ex art. 110 del TUEL sarà consentita solo allorché l'Ente rispetti il limite del 60% previsto all'art. 5, comma 3".*

La **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n. 106/2015/PAR, 23 giugno 2015,** ha ritenuto che *"il Comune (…) ove ritenga di conferire, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, un incarico dirigenziale debba rispettare esclusivamente il contingente percentuale massimo previsto dalla legge ("30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica"), non essendo invece operanti i limiti di carattere finanziario posti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010"*[246].

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 113/2015/SRCPIE/PAR, 13 luglio 2015**, ha ritenuto che *"il conferimento di un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110, comma 1, in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica, dovrà essere valutato in relazione al conseguente venir meno di un posto in pianta organica, che potrebbe essere utilmente destinato ai fini assunzionali previsti dal citato comma 424".*[247]

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 447/2015/PAR, 20 ottobre 2015,** ha ritenuto che *"i conferimenti di incarico dirigenziale, ai sensi dell'art.110, comma 1, T.U.E.L., possono avvenire in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e nei limiti di spesa previsti dall'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010 (…)".*[248]

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 356/2015/PAR, 28 ottobre 2015,** ha rilevato che *"il «fatto che il comma 424 contiene solo un espresso*

[246] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n.11/2012.
[247] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 26/2015/SRCPIE/QMIG del 4 marzo 2015 e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 85/2015/QMIG, n. 120/2015/QMIG, n. 135/2015/QMIG di rimessione agli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza in merito alla corretta interpretazione e applicazione dell'art. 1, comma 424 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, (legge di stabilità per il 2015); cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG.
[248] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2015.

regime derogatorio a specifiche norme che regolano la fattispecie dei limiti e dei vincoli alle assunzioni a tempo indeterminato»[249] *(…) comporta che, in riferimento ad altre disposizioni (estranee all'ambito di applicazione diretto delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 424, della legge 190 del 2014), i vincoli all'assunzione ed al conferimento di incarichi trovano applicazione nei limiti della specifica disciplina legislativa di volta in volta applicabile (e cioè, in base ai quesiti posti, il novellato art. 110 T.U.E.L. e l'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010 e successivamente modificato), come interpretati dai precedenti di questa Corte*[250]*. Spetta tuttavia all'ente valutare in che misura il ricorso ad unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità si riveli di per sé idoneo a privare di fondamento la stessa necessità di ricorrere al predetto conferimento di incarichi o alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, potendo detto ricorso comunque rivelarsi satisfattivo delle esigenze di acquisizione di professionalità specifiche avvertite dall'ente locale*[251].

Sempre la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 406/2015/PAR, 10 novembre 2015**, ha concluso che *"ai contratti a tempo determinato ex art. 110, primo comma, Tuel si applicano i seguenti vincoli di finanza pubblica: 1) sempre quelli generali in materia di spesa per il personale che si traducono in "divieti" assunzionali a qualsiasi titolo quando l'ente non rispetta il patto di stabilità interno e quando non è in linea con l'obbligo di ridurre la spesa per il personale ex art. 1, comma 557, legge n. 296/2006; 2) solo se si tratta di incarico con qualifica dirigenziale, si applica il limite specifico di capacità assunzionale previsto dal medesimo primo comma dell'art. 110 (ovvero, l'assunzione non può essere comunque in misura "superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità"), mentre non si applica il vincolo di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010; 3) se si tratta di incarico di responsabile dei servizi o degli uffici, con qualifica di alta specializzazione ma privo di quella dirigenziale, invece si applica il vincolo di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 (lo stesso dicasi se si trattasse di un incarico ex secondo comma dell'art. 110 cit.). In quest'ultimo caso, quindi, il Comune istante non potrà procedere all'assunzione di personale a tempo determinato e con qualsivoglia tipologia contrattuale non avendo sostenuto alcuna spesa per tali finalità né nell'annualità 2009 né nel triennio 2007-2009"*.[252]

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere 219/PAR/2015, 13 novembre 2015,** ha ritenuto che *"gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art 110 co 1 Tuel, nel testo risultante dalla modifica di cui all'art 11 d.l. 90/2014, siano soggetti sia ad un contingente numerico (pari al massimo al 30% dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità, percentuale da calcolarsi prendendo in considerazione tutti gli incarichi dirigenziali conferiti ex art 110 co 1) sia al limite percentuale di spesa previsto per i contratti a tempo determinato dall'art 9 co 28 d.l 78/2010, come mod dall'art 11 comma co 4 bis d.l. 90/2014"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 223/PAR/2015, 13 novembre 2015**, è inoltre intervenuta e, condividendo l'orientamento espresso in precedenti pronunce, che ha ritenuto *«non più operante la deroga prevista per gli incarichi dirigenziali conferiti ex art 110 Tuel, con la conseguenza che si applicano nei confronti dei*

[249] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19 *cit*.
[250] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 113/2015/PAR.
[251] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 26/2015/QMIG.
[252] Cfr. SEZ AUT/12/2012/INPR dell'11 luglio 2012; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 35/2014/PRSP del 4 febbraio 2014 e n. 84/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 581/2012/PAR del 12 settembre 2012.

predetti gli ordinari limiti di cui all'art 9 co 28 d.l. 78/2010»[253], ha ritenuto che: "*Ove, tuttavia, le assunzioni a tempo determinato da effettuarsi ex art. 110, comma 1, TUEL siano "strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale", deve ricordarsi che restano ferme, anche successivamente alla novella di cui al D.L. n.90 del 2014 le eccezioni previste dall'art.9, comma 28, quarto periodo del D.L. 2010 n.78, quale inserito dall'art.4-ter, comma 10, del D.L. n.16 del 2012, convertito dalla L. 2012 n.44, purché resti sia fatto salvo – anche in tal caso - il rispetto del limite della spesa massima complessiva sostenuta per le stesse finalità nel 2009."*

Di recente è anche la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – Parere n. 4/2016/PAR, 22 gennaio 2016,** ha ritenuto che "*il limite comminato dall'art. 110 del t.u.e.l., per gli incarichi dirigenziali a tempo determinato (misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica) sia applicabile nell'ipotesi di proroga di tali incarichi sino alla scadenza del mandato elettorale del sindaco*".

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 4/2016/SRCPIE/PAR, 28 gennaio 2016,** ha ritenuto che "*non rientrando nel genus dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, gli incarichi conferiti ai sensi dell'art 110 comma 1 TUEL non possono che configurarsi come rapporti a tempo determinato che, in quanto tali, rimangono assoggettati al limite di cui all'art. 9 co. 28 D.L. n. 78/2010*"[254].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 73/2016/PAR, 17 marzo 2016**, in merito all'applicazione dell'art 1, comma 219, legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), che introduce un vincolo di indisponibilità per i posti dirigenziali delle amministrazioni pubbliche, ha affermato che ricadono "*nel vincolo di indisponibilità anche gli incarichi dirigenziali a tempo determinato conferiti entro i limiti di cui all'art 110 co 1 Tuel, ossia in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica, trattandosi di fattispecie, da un lato, non rientranti tra le eccezioni previste dal medesimo comma 219 e, dall'altro lato, certamente attratte nella valenza onnicomprensiva della previsione finale*". Infine ad avviso della Sezione "*le coordinate ermeneutiche sopra tracciate con riferimento al conferimento di incarichi dirigenziali si attaglino anche alla diversa ipotesi di proroga dei medesimi, atteso che la proroga, al pari del conferimento, presuppone una disponibilità del posto che, come visto, nel caso in esame è preclusa per espressa disposizione di legge con riferimento non solo al periodo successivo all'entrata in vigore, ma anche ad un arco temporale antecedente*".[255]

9. Compensi e indennità

Di seguito si riportano diverse pronunce delle Sezioni regionali di controllo sui presupposti e sui limiti al conferimento di particolari compensi al personale.

Con riguardo al pagamento degli incentivi riferiti alle attività tecnico-professionali espletate dai dipendenti, la **Sezione regionale di controllo per la Campania Parere n.**

[253] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR del 12 giugno 2012. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Lazio, parere n. 221/2014/PAR; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazioni n. 12, 13 e 14 dell'8 marzo 2011; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 447/2015/PAR; Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 12/INPR/2012 e n. 13/SEZAUT/2015/INPR del 31 marzo 2015.

[254] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 237/PAR/2015.

[255] Cfr. Sezioni riunite, n. 16/SSRRCO/AUD/15.

141/2013, 10 aprile 2013, ha ritenuto che *"le risorse incentivanti destinate a remunerare prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche e per la redazione di atti di pianificazione devono ritenersi escluse dall'ambito applicativo dell'art. 9 comma 2 bis della l. n. 122/2010."*

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 170/2013/PAR, 4 giugno 2013,** ha ritenuto che *"la remunerazione dei diritti di rogito a beneficio del soggetto rogante va quantificata - in riferimento ai compensi percepiti dal segretario comunale - nella misura "di un terzo della retribuzione annua rapportata, quest'ultima, al periodo di effettivo servizio svolto dall'interessato."*[256]

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 243/2013/PAR, 25 giugno 2013:** *"l'avvenuta soppressione delle tariffe professionali, ad opera dell'art.9, del citato d.l. 1/2012 non ha implicitamente abrogato la previsione di cui all'art. 92, comma 6, del d.lgs. 163/2006, disciplinante gli incentivi per la progettazione interna per i quali, pertanto, si pone solo un problema di quantificazione".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 262/2013/PAR, 2 ottobre 2013,** ha ritenuto che *"il riferimento ad "un atto di pianificazione" contenuto nel comma 6 dell'art. 92 è da intendersi limitato ad atti che abbiano oggetto la pianificazione collegata alla realizzazione di opere pubbliche (ad es. variante necessaria per la localizzazione di un'opera)*[257] *(…) e non ad atti di pianificazione generale quali possono essere la redazione del Piano regolatore o di una variante generale. La norma, dunque, àncora chiaramente il riconoscimento del diritto ad ottenere il compenso incentivante alla circostanza che la redazione dell'atto di pianificazione, riferita ad opere pubbliche e non ad atti di pianificazione del territorio, sia avvenuta all'interno dell'Ente. Va precisato che qualora sia avvenuta all'esterno non è idonea a far sorgere il diritto di alcun compenso in capo ai dipendenti degli Uffici tecnici dell'Ente".*[258]

La **Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 67/2013/PAR, 4 ottobre 2013,** ha condiviso l'orientamento già espresso dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in base al quale *«gli enti locali, nell'esercizio della propria discrezionalità, individueranno, in via regolamentare, i parametri provvisori da utilizzare come base per calcolare il trenta per cento, da riconoscere ai dipendenti quale incentivo alla progettazione interna. A tal fine, potrebbero essere riproposte provvisoriamente le abrogate tariffe professionali o, in alternativa, essere utilizzati i criteri già elaborati dal Ministero della Giustizia».*[259]

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 361/2013/SRCPIE/PAR, 25 ottobre 2013,** ha ritenuto che *"nel caso di cumulo di due funzioni indicate dal comma 1 dell'art. 82 del TUEL, l'interessato ha il diritto di optare per la percezione di una delle due indennità ovvero per la percezione del 50*

[256] Cfr. Sezione giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti per la Sicilia con sentenza n. 280 depositata il 20 novembre 2012, nonché la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 15 del 28 novembre 2008; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 256 del 1° ottobre 2012.
[257] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 213/2011/PAR.
[258] Cfr. *ex multis:* Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 30 maggio 2012, n. 259; 6 marzo 2012, n. 57; Sezione regionale di controllo per la Puglia, 16 gennaio 2012, n. 1; Sezione regionale di controllo per la Toscana, 18 ottobre 2011, n. 213. L'art. 13, comma 1 del D.L. n. 90 del 2014, ha abrogato l'art. 92, comma 6, del d.lgs. n. 163 del 2006. Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 452 del 2012; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 290 del 2012.
[259] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 243/PAR/2013.

per cento di ciascuna; in caso di mancata opzione deve ritenersi che l'indennità per la carica sopraggiunta non debba venire corrisposta, così come l'indennità per la eventuale terza funzione ricoperta, con conseguente legittimazione dell'Ente locale che ha corrisposto l'indennità non dovuta al recupero della stessa"[260].

Con riguardo all'individuazione degli amministratori soggetti alla sanzione della riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza a causa del mancato rispetto del patto di stabilità 2009, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 171/PAR/2013, 14 novembre 2013**, ha rilevato: *"La giurisprudenza della Corte dei conti ha già avuto modo di precisare che la riduzione delle indennità (…) si applica agli importi effettivamente percepiti*[261] *(…) gli amministratori in carica nel 2010 dovranno essere assoggettati - nel 2014 - alla decurtazione del trenta per cento dell'indennità o dei gettoni di presenza effettivamente percepiti al 30 giugno 2010 sui quali precedentemente è stata operata la riduzione del 30 per cento a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2009"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 361/2013/PAR, 22 novembre 2013; Parere n. 380/2013/PAR, n. 381/2013/PAR, e n. 382/2013/PAR, 3 dicembre 2013**, ha ritenuto come *"la previsione dell'art. 92, comma 6, del D.Lgs. n. 163/2006 contenga una esplicita norma di incentivazione che deroga al principio di onnicomprensività. (…) La stessa commisurazione del compenso, in modo sensibilmente diverso rispetto a quella di progettazione dell'opera pubblica, dimostra come l'intenzione del legislatore è stata quella di attribuire la giusta retribuzione all'attività di pianificazione, anche mediata, a prescindere dal suo collegamento con un'opera pubblica."*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 86/2013, 4 dicembre 2013:** *"Non si può escludere a priori che i compensi professionali spettanti agli avvocati posti alle dipendenze degli enti pubblici possano trovare una limitazione o essere contenuti entro certi limiti in considerazione della loro specificità (…), ma tale risultato non potrà realizzarsi mediante il ricorso all'art. 9, comma 2-bis del d.l. 78/2010"*.

In tema di compensi per l'avvocatura interna, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 200/2014/PAR, 12 marzo 2014**, ha ritenuto: *"La ratio delle ipotesi –tassative- di esclusione dall'ambito applicativo dell'art. 9 comma 2 bis del citato D.l. 31 maggio 2010 n. 78 individuate dalle SSRR (confermata nella successiva deliberazione n. 56/CONTR/11 delle Sezioni Riunite in sede di controllo) risiede, quindi, nell'alternativa make or buy: dai connotati della professionalità e tipicità della prestazione nonché della individuabilità del soggetto prestatore consegue che le risorse destinate alla remunerazione dell'attività «alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica»"*.[262]

Sempre in merito all'art. 92, comma 6, del D.Lgs. n.163/2006, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 319/2014/PAR, 14 maggio 2014**, ha ritenuto che *"una volta valutato e verificato il collegamento tra l'attività di pianificazione e la successiva realizzazione dell'opera pubblica, i soggetti destinatari dell'incentivo di cui*

[260] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 151/2009.
[261] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 52 del 2009.
[262] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 51/CONTR/11 e n. 56/CONTR/11; Sezione delle Autonomie deliberazione n. 16/2009.

trattasi siano i dipendenti dell'ente, in possesso dei requisiti abilitanti (previsti dalla vigente normativa) per eseguire prestazioni professionali, seppur in quota parte, funzionali alla redazione dell'atto di pianificazione. Dipendenti appositamente individuati ed incaricati dalla stessa amministrazione con specifico provvedimento".

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 114/PAR/2014, 28 maggio 2014,** ha ritenuto che alla luce di quanto dispone l'art. 92, comma 5, del D.Lgs 163/2006, *"tale attività deve essere valorizzata in termini di spettanza di una maggior quota dell'incentivo, in quanto incrementa la responsabilità professionale dell'incaricato. Si rammenta in ogni caso che la corresponsione di tale maggiorazione deve essere preceduta da un'intesa in sede di contrattazione decentrata e dalla conseguente modifica del regolamento comunale che disciplina la materia".*

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 91/2014/PAR, 30 luglio 2014,** ha richiamato l'orientamento seguito dalla Sezione delle Autonomie, nel quale *"si subordina la riconoscibilità del compenso incentivante al contenuto specifico dell'atto di pianificazione «che deve risultare strettamente connesso alla realizzazione di un'opera pubblica»*[263] *attraverso un'attività ulteriore e specifica di progettualità interna"*[264].

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 183/2014/PAR, 19 settembre 2014**, ha ritenuto che *"l'ambito applicativo degli incentivi per la progettazione di cui agli artt. 92 del d.lgs. n. 163 del 2006 riguarda non un'attività di semplice pianificazione territoriale (…), ma esclusivamente progettazione collegata direttamente con la realizzazione di un'opera pubblica".*

Con particolare riguardo, alla figura del responsabile del procedimento, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 197/2014/SRCPIE/PAR 2 ottobre 2014, Parere n. 434/2013/SRCPIE/PAR 19 dicembre 2013,** ha ritenuto che *"qualora l'attività venga svolta internamente tutti i soggetti che, a qualsivoglia titolo, collaborano hanno diritto, in base alle previsioni del regolamento dell'ente, a partecipare alla distribuzione dell'incentivo. Qualora, al contrario, l'attività sopra specificata venga svolta all'esterno, non sorgendo il presupposto per la ripartizione di un incentivo fra i vari dipendenti dell'ufficio non vi è neppure un autonomo diritto del responsabile del procedimento ad ottenere un compenso per un'attività che, al contrario, rientra fra i suoi compiti e doveri d'ufficio"*[265].

Sempre in merito alla corresponsione dei diritti di rogito ai segretari comunali e provinciali, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 275/2014/PAR, 29 ottobre 2014 e Parere n. 297/2014/PAR, 13 novembre 2014,** ha ritenuto *"non rilevante (…) la valutazione dell'assimilazione dei segretari comunali e provinciali al personale con qualifica dirigenziale, operazione ermeneutica da condurre alla luce della disciplina posta dalla vigente contrattazione collettiva nazionale".*

---

[263] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 7/SEZAUT/2014/QMIG.

[264] Lo stesso orientamento rileva anche nella pronuncia n. 2/2013/SS.RR./PAR delle stesse Sezioni riunite per la Regione Siciliana, nella quale è affermato che *«l'attività di pianificazione debba essere contestualizzata nell'ambito dei lavori pubblici, in un rapporto di necessaria strumentalità con l'attività di progettazione di opere pubbliche».*

[265] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 290 del 9 agosto 2012 e parere n. 434 del 18 dicembre 2013.

Ancora sul c.d. incentivo alla progettazione di cui al previgente art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163/2006[266], la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 300/2014/PAR, 13 novembre 2014,** stante il disposto del nuovo comma 7-*ter*, ultimo periodo, art. 93 del codice dei contratti, ha ritenuto che *"la norma effettua un chiaro riferimento al momento della corresponsione e che non condiziona la possibilità di erogare l'incentivo, ma si limita a determinarne (per relationem rispetto al trattamento economico fruito) l'ammontare massimo. In conclusione, l'ente, rimanendo per il resto libero nell'esercizio della propria attività discrezionale, nel periodo transitorio dovrà fare riferimento, quanto ai presupposti e ai beneficiari dell'incentivo, alla previgente disciplina mentre, per quel che concerne l'ammontare complessivo delle risorse destinabili al singolo beneficiario, al limite inderogabile fissato dalla norma con riferimento al trattamento economico spettante al momento dell'erogazione".*

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 194/2014/PAR, 14 novembre 2014,** ha ritenuto che *"le disposizioni vigenti prevedano che, laddove spettanti, i proventi annuali dei diritti di segreteria e i diritti di rogito vadano attribuiti al segretario comunale secondo una quota che non può superare un quinto dello stipendio in godimento (trattamento teorico della figura professionale compresa la retribuzione di risultato) da calcolarsi in relazione al periodo di servizio prestato nell'anno dal segretario comunale o provinciale".*

Sempre con riguardo all'applicazione degli articoli 92 e 93 del d.lgs, n. 163 del 2006, come modificati dagli articoli 13 e 13-*bis* della legge 11 agosto 2014, n.144, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 73/2014/PAR, 16 dicembre 2014,** ha ritenuto che *"l'Amministrazione, in ossequio al principio della non retroattività della legge e al principio di competenza, può oggi liquidare secondo la precedente disciplina gli incentivi riferiti a lavori e opere portate a compimento, compresa la fase del collaudo, prima della data del 19.8.2014."*[267]

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta – Parere n. 1/2015/PAR, 8 gennaio 2015,** *"gli amministratori delle Comunità montane della Valle d'Aosta hanno titolo a percepire l'indennità di funzione che la l.r. n. 32/2001 attribuisce loro in relazione alla titolarità dell'incarico (art. 6) ed al "tempo e [al] lavoro dedicato all'espletamento delle mansioni di amministratori" (art. 11, comma 3)."*[268]

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 35/2015/PAR, 14 aprile 2015,** ha richiamato il principio di diritto espresso in precedenti pronunce secondo il quale *«l'obbligo di non superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo sia applicabile solo per il pagamento degli incentivi riferiti alle*

---

[266] Gli artt. 13 e 13 bis della l. 11 agosto 2014, n. 144, di conversione del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, hanno disposto l'abrogazione dei commi 5 e 6 dell'art. 92 dell'art. 92 del d.lgs. n. 163 del 2006 sui "Corrispettivi, incentivi per la progettazione e fondi a disposizione delle stazioni appaltanti" e hanno aggiunto i commi da 7-*bis* a 7-*quinquies* all'art. 93.

[267] Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 7/SEZAUT/2009; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 183/2014/PAR, 19 settembre 2014; *contra*: Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 300/2014/PAR, 13 novembre 2014.

[268] Ciò in riferimento a quanto stabilito da *C. Cost., s. n. 220 del 3 luglio 2013*, che ha dichiarato l'inapplicabilità dell'art. 23, comma 22, d.l. n. 201/2011 alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome: *"qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna remunerazione [...]".*

attività tecnico professionali espletate dai dipendenti individuati dalla norma dopo il 19 agosto 2014 (data di entrata in vigore della legge di conversione n. 114 del 2014)».[269]

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 170/2015/PAR, 22 aprile 2015,** ha ritenuto che *"nel caso di convenzione di segreteria fra comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, sia possibile attribuire, ai sensi del nuovo art. 10, comma 2-bis, del D.L. n. 90/2014, quota dei diritti di rogito, a prescindere dalla fascia professionale in cui è inquadrato, in concreto, il segretario preposto".*[270]

Sempre la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 171/2015/PAR, 24 aprile 2015**, ha affermato: *"i. il segretario comunale titolare del servizio di segretaria in convenzione ha diritto alla quota prevista di diritti di segreteria per l'attività svolta quale ufficiale rogante presso il comune convenzionato non provvisto di dipendenti con qualifica dirigenziale; ii. la misura del quinto dello stipendio, su cui parametrare il tetto massimo dei diritti di rogito erogabili, deve essere calcolata sul trattamento economico complessivamente fruito da parte del singolo segretario comunale".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 105/2015/PAR, 27 maggio 2015,** ha ritenuto che *"il legislatore del 2014, ha affermato al contempo il principio dell'integrale destinazione delle entrate comunali al bilancio dell'ente e quello dell'onnicomprensività del trattamento economico dei Segretari, abrogando il precedente regime normativo che prevedeva la riserva agli stessi del diritto di rogito, o di quota del medesimo. L'unica deroga consentita è quella sopra descritta, volta a tutelare i Segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale e non operino in comuni con presenza di dirigenti e quindi non siano destinatari di retribuzione economica a questi equiparata".*

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 64/2015/PAR, 10 settembre 2015,** ha richiamato l'orientamento seguito dalla Sezione delle Autonomie[271] che *"individua la ratio della disposizione in un contemperamento di interessi «che, a fronte delle esigenze di maggiori entrate degli enti, vede recessivo quello particolare del segretario comunale, fatta salva l'ipotesi della fascia professionale e della condizione economica che meno garantisca il singolo segretario a livello retributivo». Ne consegue che quota del diritto di rogito compete esclusivamente ai segretari dei comuni di piccole dimensioni, collocati in fascia C, mentre non spetta «ai segretari che godono di*

[269] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2015/QMIG del 24 marzo 2015 con la quale è stata risolta la questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 75/2014/QMIG sulla corretta interpretazione del comma 7-ter art. 93 del d.lgs. n. 163/2006 a fronte del dibattito interpretativo tra la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 300/2014/PAR e la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 183/2014/PAR. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG del 13 maggio 2016 per l'ulteriore soluzione della questione di massima posta dalle Sezioni regionali di controllo per l'Abruzzo e per il Veneto con le deliberazioni n. 358/2015/QMIG e n. 123/2016/QMIG, sempre sulla corretta interpretazione dell'art. 93, comma 7-*ter* e ss. del d.lgs. n. 163 del 2006.

[270] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 297/2014/PAR e n. 275/2014/PAR.

[271] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/2015/QMIG del 24 giugno 2015 di orientamento per la corretta interpretazione dell'art. 10, comma 2-*bis*, del d.l. n. 90/2014 in materia di diritti di rogito, a fronte del contrasto interpretativo sollevato dalla Sezione Lombardia con deliberazione n. 34/2015/QMIG, tra Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 275/2014/PAR e n. 297/2014/PAR, Sezione regionale di controllo per la Sicilia, parere n. 194/2014/PAR e Sezione regionale di controllo per il Lazio, parere n. 21/2015/PAR. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 105/2015/PAR.

equiparazione alla dirigenza, sia essa assicurata dalla appartenenza alle fasce A e B, sia essa un effetto del galleggiamento in ipotesi di titolarità di enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale»".

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 303/2015/PAR, 22 settembre 2015,** ha ritenuto : *"Ai fini del riconoscimento degli incentivi di cui all'art. 92, comma 6, del codice dei contratti, per le attività conclusesi prima della riforma, si richiede che la redazione dello strumento urbanistico abbia comportato l'espletamento di attività ulteriori rispetto a quelle ordinariamente richieste dalla predisposizione di un generico atto di pianificazione e che si estrinsechino nella puntuale progettazione di un'opera pubblica. Spetta naturalmente all'ente istante stabilire se nel caso concreto, con riferimento alle diverse tipologie di pianificazione adottate, il predetto requisito possa ritenersi soddisfatto".*

Con riguardo alla possibilità di partecipare alla corresponsione degli incentivi per le attività tecniche, svolte dal personale con incarico dirigenziale[272], la **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 319/2015/PA, 24 novembre 2015,** ha ritenuto che *"l'attuale disciplina, laddove espressamente esclude i dirigenti dalla corresponsione degli incentivi, non rappresenta tanto una deroga o un'eccezione bensì il riespandersi del richiamato principio generale di onnicomprensività. La stessa formulazione letterale è una chiara conferma della volontà legislativa di non rendere derogabile il principio di onnicomprensività del trattamento retributivo per il personale che possiede «qualifica dirigenziale» ed appare, anzi, proprio finalizzata ad evitare di estendere la deroga al personale dirigenziale, per il quale la portata del principio generale è affermata in termini precettivi assai rigorosi".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 44/2016/PAR, 16 febbraio 2016,** ha ritenuto che *"il tetto è quello retributivo individuale specifico, per cui i compensi professionali percepiti dall'avvocato interno nell'anno non possono eccedere il suo trattamento economico complessivo, da percepirsi nello stesso anno (per il calcolo del quale è possibile fare riferimento per analogia alla norma dell'art. 9, comma 1, del DL 31 maggio 2010, n. 78, che comprende anche il trattamento accessorio)".*[273]

A parere della **Sezione regionale di controllo della regione Friuli Venezia Giulia – Parere FVG/21/2016/PAR, 26 febbraio 2016**: *"si deve riconoscere una portata rigorosa e non ulteriormente espandibile della disciplina vigente in Friuli-Venezia Giulia, attualmente chiara nel riconoscere la maggiorazione dell'indennità di funzione a tutti gli amministratori ad eccezione di coloro che percepiscono redditi da lavoro dipendente o che sono titolari di trattamento di quiescenza".*

In merito "al trattamento economico complessivo" di cui al comma 7 dell'art. 9 della legge n. 114 del 2014, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 98/2016/PAR, 18 marzo 2016**, ha ritenuto che *"l'avvocato alle dipendenze di una amministrazione pubblica non può percepire in un anno somme a titolo di onorari e compensi professionali in misura superiore al totale delle altre voci retributive allo stesso spettanti nel medesimo anno. Queste ultime (…) sono costituite, oltre che dal trattamento fondamentale (stipendio tabellare, tredicesima, indennità integrativa speciale ove prevista, retribuzione di anzianità ove spettante, indennità di comparto) anche dal trattamento accessorio di qualunque natura, fissa e variabile (con l'esclusione, come sopra esposto, di quello derivante dagli stessi compensi professionali spettanti agli avvocati) dello stesso*

[272] Art. 93, comma 7-ter, d.lgs. n. 163 del 2006.
[273] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 33/PAR/2014, 6 febbraio 2014.

anno in cui la prestazione è resa. Non rileva, cioè, la fase del pagamento (c.d. criterio di cassa), ma quella della maturazione del diritto all'emolumento che avviene con l'esecuzione della prestazione".[274]

10. Stabilizzazione del personale precario

Di seguito si evidenziano le pronunce delle Sezioni regionali di controllo sulla stabilizzazione del personale precario.

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 259/2013/PAR, 25 luglio 2013,** ha ritenuto che *"il limite stabilito nel citato comma 3-bis dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 sia finalizzato a contemperare l'esigenza di stabilizzazione del personale precario dell'ente con il principio generale di accesso ai pubblici impieghi mediante concorso, contenuto nell'art. 97 della Costituzione. (…) Pertanto, si ritiene che ai fini dell'applicazione della disposizione di cui al citato art. 35, comma 3-bis, del d.lgs. 165 del 2001*[275]*, debba tenersi conto delle assunzioni effettuate nell'esercizio, ancorché derivanti da procedure di concorso espletate in precedenti esercizi".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 385/2013/PAR, 16 dicembre 2013:** *"La stabilizzazione, in forza degli ulteriori richiami alla legislazione nazionale, deve in ogni caso avvenire nel rispetto dei principi generali previsti dal D. Lgs. n. 165/2001 in materia di assunzioni (selettività, trasparenza, accesso dall'esterno, programmazione, ecc.) e della programmazione triennale del fabbisogno di personale in materia di assunzioni, che obbliga gli enti procedenti, nel giusto contemperamento con le peculiari finalità socio economiche sottese a tali operazioni, ad imprescindibili valutazioni di coerenza con le effettive necessità funzionali, in relazione ai fabbisogni programmati e all'assetto complessivo dei servizi erogati".*

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 54/2014/PAR, 4 giugno 2014 e Parere n. 99/2014/PAR, 31 luglio 2014,** ha ritenuto che *"la stabilizzazione di personale precario, comportandone la definitiva immissione nei ruoli dell'amministrazione, configura, a tutti gli effetti, una nuova assunzione. L'inserimento del lavoratore nella stabile struttura dell'ente infatti, lungi dal risolversi in una mera modificazione del contratto già in essere, postula l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro a tempo indeterminato che, come tale, rimane soggetto ai divieti e alle limitazioni previste in materia di assunzioni dalla legislazione vigente".* Pertanto, ad avviso della Sezione *"in ordine alla possibilità di calcolare il 50% delle "risorse assunzionali relative agli anni 2013-2016 (…) la norma di cui all'art. 4, comma 6, prevede la possibilità di cumulare l'entità delle suddette risorse assunzionali da maturarsi nel quadriennio 2013 - 2016 solamente in relazione al calcolo del fabbisogno per l'avvio di procedure selettive, le cui graduatorie possano essere utilizzate per assunzioni, nel quadriennio di riferimento ed entro il 31 dicembre 2016, nel rispetto dei limiti previsti dalle norme sopra richiamate, non già per "anticipare" le assunzioni programmate sulla base delle risorse assunzionali non ancora maturate".*[276]

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 183/2014/PAR, 9 ottobre 2014,** *"la trasformazione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo*

[274] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 33/PAR/14, cit.; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 44/2016/PAR.
[275] Ovvero del limite massimo del 50 per cento delle risorse disponibili.
[276] Art. 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n.101.

indeterminato consentita dalla legge costituisce a tutti gli effetti una nuova assunzione, per espressa previsione della medesima norma di cui al d.l. 101/2013".

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 252/2014/PAR, 3 dicembre 2014:** *"La stabilizzazione dei contratti a tempo determinato è una facoltà che l'ente può esercitare al verificarsi dei presupposti che la rendono possibile secondo le regole, le procedure, i criteri e i limiti previsti dalla legislazione di settore. Tale scelta, però, deve essere sempre subordinata alla presenza di effettivi fabbisogni di personale, connessi alle funzioni istituzionali dell'ente e rilevati nella relativa programmazione pluriennale in termini di disponibilità e tipologia di posti vacanti nella dotazione organica, nonché alla presenza di effettive capacità assunzionali, nel rigoroso rispetto dei vincoli normativi alla spesa del personale e alle disponibilità finanziarie programmate nel bilancio".*

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 259/2014/PAR, 23 dicembre 2014,** ha ritenuto che *"la copertura dei posti mediante stabilizzazione del personale precario in servizio a tempo determinato non può che soggiacere al limite finanziario del 50% della capacità assunzionale dell'ente,* ***ovverosia*** *delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni, così come determinate, a loro volta, in base alla normativa introdotta con il D. L. n. 90 del 2014".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n.47/2015/PAR, 20 gennaio 2015:** *"Il collocamento in ruolo attraverso la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, costituisce la modalità attraverso la quale si realizza l'inserimento stabile dell'impiegato in un posto della pianta organica di una pubblica amministrazione. Pertanto, con la stabilizzazione viene costituito un nuovo e distinto rapporto (cfr. Corte dei Conti Sardegna 25 maggio 2009 n. 16) rispetto al quale il precedente assume il carattere di requisito soggettivo di partecipazione alla procedura".*

La **Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 167/2015, 27 maggio 2015**, ha ritenuto che *"l'obiettivo di contrasto del lavoro precario ex artt. 1, commi 519 e 558, L. 296/2006, e 3, comma 90, L. 244/2007 diviene recessivo rispetto agli obiettivi di cui alla citata norma ex art. 1, commi 418 a 430, L. 190/2014".*

Ancora in materia di assunzioni di personale a tempo determinato, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 81/2015, 22 dicembre 2015,** ha ritenuto che *"non rileva la qualificazione dell'assunzione come "proroga" dovendo la stessa, comunque, essere considerata, ai fini del rispetto delle norme di coordinamento di finanza pubblica, nuova assunzione".*

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 28/2016/PAR, 10 marzo 2016**, ha richiamato l'orientamento già espresso in altre pronunce secondo cui *«la previsione di cui al comma 426 dell'art. 1, l. n. 190/2014 tenda a dilazionare di un biennio il termine per l'espletamento delle procedure di stabilizzazione dei precari nelle pubbliche amministrazioni. Il disegno di politica legislativa di contrasto del precariato nel lavoro pubblico non viene quindi interrotto ma post-posto al fine di offrire una finestra temporale negli anni 2015-2016 per il riassorbimento del personale sovrannumerario degli enti di area vasta».*[277]

[277] Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19 del 4 giugno 2015; cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 244/2015 e Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 167/2015.

11. Società partecipate

Si riportano, inoltre, alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo che hanno riguardato questioni relative al personale trasferito presso società partecipate, in caso di reinternalizzazione del servizio precedentemente affidato.

Sui limiti disposti dall'art. 9, comma 28, della L. 122/2010, di conversione del D.L. 78/2010, la **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 10/2013/PAR, 26 febbraio 2013,** ha ritenuto che *"l'applicazione di tale norma alle società deve avvenire in maniera distinta, senza consolidamento tra ente locale e società partecipata. Quest'ultima rispetterà la norma in questione calcolando tale limite riferendosi al proprio personale in servizio. Ne consegue che non sussiste la possibilità di cedere capacità assunzionale tra l'ente e la società partecipata, dovendosi applicare le norme in modo autonomo da parte di ciascun soggetto. A ciò si aggiunga che l'applicazione del limite in questione deve necessariamente essere coordinato con la norma di cui all'art. 4, comma 10, del d.l. 95/2012, convertito dalla L. 27/2012 (…) che dispone specifici limiti di tenore analogo ad alcuni commi dell'art. 9 del d.l. 78/2010 citato"*. La **Sezione** ha inoltre ritenuto che *"la violazione del patto di stabilità interno da parte di un ente locale determina conseguenze sanzionatorie applicabili al solo ente locale. Del resto la separazione delle due sfere sanzionatorie è avvalorata dal fatto che altre norme determinano l'assoggettamento al patto di stabilità interno anche delle società, in maniera separata dall'ente di appartenenza, o di aziende speciali ed istituzioni."*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere 76/2013/PAR, 20 marzo 2013,** ha ritenuto che *"nell'ambito dei rapporti che possono instaurarsi tra enti partecipanti e società partecipate anche in un'ottica consolidata (…), la presenza di un sistema normativo articolato, estremamente complesso e tutt'altro che coerente (…), impone di valutare negativamente ogni qualsivoglia tentativo che possa determinare comunque il trasferimento di personale tra la società partecipata in house e l'ente partecipante"*[278].

In tema di vincoli previsti per le risorse destinate al trattamento accessorio del personale e dell'assoggettamento agli stessi dei compensi assembleari dei componenti consigli di amministrazione delle società partecipate, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 99/PAR/2014, 13 maggio 2014,** ha ritenuto che *"i compensi in esame non recano i caratteri indicati dalle Sezioni Riunite per essere esclusi dal limite di cui all'art. 9, comma 2 bis, d.l. 78/09 (…) né siffatta previsione risulta, d'altra parte, derogata dai commi 4 e 5 dell'art 4 d.l. 95/2012 che, anzi, nel prevedere l'obbligo di riversamento all'amministrazione, espressamente indicano le «vigenti disposizioni» quali fonti di disciplina delle modalità di riassegnazione delle somme al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio"*[279].

A parere della **Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 143/2013/PAR, 10 luglio 2013**: *"Per espressa disposizione normativa (comma 29), deve ritenersi applicabile alle società non quotate, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche (…) il comma 28 dell'articolo 9 d. l. 78/2010, che fissa per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione*

[278] Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 26/CONTR/2012; Sezioni riunite, deliberazione n. 3/CONTR/12; Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 48/2013/PAR.

[279] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/11 e deliberazione n. 56/CONTR/11; cfr. anche Sezione regionale di controllo per l'Umbria, pareri n. 121/2013/PAR e n. 133/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 403/2013.

coordinata e continuativa, «il limite di spesa del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».”

In merito alla disciplina prevista per il contenimento della spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per le società partecipate, la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 50/2015/PAR, 13 Luglio 2015,** ha ribadito che *“il limite dell'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nel 2013 si applica al trattamento economico complessivamente considerato, comprensivo del compenso fisso e dell'eventuale indennità da corrispondere sulla base degli utili realizzati. Pertanto l'indennità di risultato potrà essere riconosciuta, nei limiti di cui all'art. 1, comma 725 della legge n. 296/2006, solo se l'onere complessivo, così determinato, a carico dell'ente non superi l'80 per cento di quello sostenuto nel 2013”*.