CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO 2020

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

Roma, Luglio 2020

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO 2020

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

Roma, Luglio 2020

La Relazione, approvata nell'adunanza delle Sezioni riunite del 27 luglio 2020, è stata redatta da: Sergio Gasparrini, Elena Papa e Angelo Maria Quaglini.
Alla ricostruzione della normativa sul personale pubblico, alle analisi sulla consistenza, sulla composizione e sul costo del lavoro e alla predisposizione di tavole e grafici ha collaborato Rosanna Vasselli.
All'analisi degli effetti macroeconomici delle misure di contenimento della spesa di personale, alla predisposizione dei grafici, delle tavole e all'analisi sul telelavoro e lo *smart work* 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 massime dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo contenute nell'Appendice sono state predisposte da Francesca Mondini.
L'editing è stato curato da Marina Mammola.

INDICE

RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Sintesi e principali conclusioni 1

CAPITOLO PRIMO

POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

1. Premessa 9
2. Controllo della spesa del pubblico impiego 11
2.1. I piani di fabbisogno 13
2.2. La nuova gerarchia delle fonti del rapporto di pubblico impiego tra legge e contrattazione collettiva 15
3. Il riavvio della contrattazione collettiva tra aperture e limitazioni finanziarie 17
4. Ulteriori misure di contenimento della spesa di personale nella stagione dei rinnovi contrattuali: la contrattazione integrativa e il salario accessorio 22
5. La disciplina del *turn over* 26

CAPITOLO SECONDO

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA NEL PERIODO 2010-2020

1. La spesa di personale nella politica macroeconomica 33
1.1. Consuntivo e previsione 33
1.2. Retribuzioni contrattuali, pubbliche, private e inflazione 40
1.3. Economia del blocco delle retribuzioni pubbliche: alcune considerazioni 42

2. L'andamento dei redditi e dei dipendenti pubblici in Italia e nei paesi europei dal blocco dei contratti agli ultimi anni 51
2.1. I dipendenti pubblici nei vari settori istituzionali di governo 51
2.2. Spesa complessiva e media per redditi dei dipendenti pubblici nei diversi livelli istituzionali 56
2.3. La spesa del pubblico impiego pro capite: il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi europei 63

CAPITOLO TERZO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL 2018

1. Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato 69
1.1. Considerazioni generali e premessa metodologica 69
1.2. L'ampliamento del perimetro della rilevazione 72
2. La consistenza numerica del personale pubblico 74
2.1. Il quadro d'insieme 74
2.2. L'analisi disaggregata 78
2.3. Il personale con rapporto di lavoro flessibile 89
3. Il costo del lavoro pubblico e la spesa per retribuzioni lorde 91
3.1. Il quadro d'insieme 91
4. Le retribuzioni medie 97

CAPITOLO QUARTO

FORMULE ORGANIZZATIVE FLESSIBILI DEL LAVORO PUBBLICO: TRA TELELAVORO E SMART WORK

1. Premessa 105
2. La normativa di riferimento 106
2.1. Iniziative regionali 111
2.2. Iniziative comunitarie 112
3. Aspetti organizzativi legati all'evoluzione del telelavoro e dello *smart working* 113
4. Conclusioni 120

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo in materia di personale pubblico 125

La

Corte dei conti

N. 13/SSRRCO/RCL/20

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente di sezione Ermanno Granelli
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:
Carlo Chiappinelli, Marco Pieroni;

Consiglieri:
Enrico Flaccadoro, Antonello Colosimo, Massimo Romano, Massimo Di Stefano, Vincenzo Busa, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Giampiero Maria Gallo, Sergio Gasparrini, Elena Papa;

Primi Referendari:
Angelo Maria Quaglini;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 60, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie 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, in particolare, l'art. 6, comma 1, lettera d);

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo 20 dicembre 2019, n. 21, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2020";

VISTO l'art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modifiche;

VISTO il decreto presidenziale n. 149 in data 8 maggio 2020, con il quale sono stati modificati i criteri per la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo per il periodo stabilito dal citato art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modifiche;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 23 luglio 2020, sono state convocate in videoconferenza le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 27 luglio 2020;

UDITI, nell' adunanza del 27 luglio 2020, i relatori Cons. Sergio Gasparrini, Cons. Elena Papa e Primo Ref. Angelo Maria Quaglini;

DELIBERA

di approvare la "Relazione sul costo del lavoro pubblico 2020", nel testo allegato.

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro per la Pubblica Amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze.

I RELATORI	IL PRESIDENTE
F.to digitalmente Sergio Gasparrini	F.to digitalmente Ermanno Granelli
F.to digitalmente Elena Papa	
F.to digitalmente Angelo Maria Quaglini	

Depositato in segreteria il 31 luglio 2020

IL DIRIGENTE
F.to digitalmente Maria Laura Iorio

SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 60, comma 4, d.lgs. n. 165 del 2001, in merito alla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico, in base ai dati del conto annuale 2018 elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del medesimo articolo 60.

Nell'anno 2018 il personale pubblico si è attestato sul livello di 3,2 milioni di unità, in leggera flessione rispetto all'anno precedente (-0,6 per cento); la contrazione è stata più accentuata per il settore non statale (-1 per cento) rispetto a quello statale (-0,3 per cento). Resta confermata la concentrazione, per oltre due terzi del totale, in soli tre comparti di contrattazione nazionale: Scuola (35,1 per cento), Sanità (20,1 per cento) e Regioni ed Enti locali (13,1 per cento). Le prime elaborazioni sul 2019 evidenziano una sostanziale invarianza numerica delle unità di personale (+0,19 per cento).

Nel confronto con il 2010, anno di avvio delle limitazioni alla facoltà di reclutamento da parte della PA, la flessione risulta molto più consistente, pari a 2,7 punti percentuali (circa 91.000 unità in meno), attribuibile al trend del settore non statale (-7,1 per cento), solo marginalmente compensata dal lieve aumento dei dipendenti statali (+0,7 per cento).

Approfondendo l'analisi per genere, i dati 2018 evidenziano la prevalenza percentuale delle donne (57 per cento). In dettaglio, la componente femminile è maggiormente presente nel comparto Istruzione e ricerca (77 per cento), in particolare nella scuola (79 per cento). Significativo anche il dato della presenza femminile nel SSN (67 per cento) e nella carriera penitenziaria (69 per cento). Più ridotta l'incidenza percentuale delle donne tra i professori e ricercatori (37 per cento), nella carriera diplomatica (22 per cento) e, in misura più rilevante, nel comparto sicurezza-difesa (9,3 per cento nei Corpi di polizia, 6 per cento nelle Forze armate e 5,2 nei Vigili del fuoco), anche a causa del fatto che solo negli ultimi anni vi è stato consentito l'ingresso.

Quanto al profilo anagrafico, nel 2018 persiste il progressivo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici, oramai superiore a 50 anni (43,5 nel 2001), da ricondurre agli effetti connessi alle politiche restrittive in materia di assunzioni.

In un'accezione più ampia, oltre al personale stabile, il perimetro del pubblico impiego si estende anche alle forme di lavoro flessibile che, a fine 2018, ammontavano a circa 118.000 unità annue, in riduzione rispetto all'anno precedente. Trattasi per l'82 per cento di personale con contratto a tempo determinato prevalentemente operante nel comparto Sanità e in quello delle Funzioni locali.

Sotto il profilo finanziario, il costo del lavoro dipendente, come definito dall'IGOP[1]*, nel 2018 si è attestato su un valore complessivo pari a 165,9 miliardi. Esso include anche l'onere complessivo per il personale con lavoro flessibile (4,2 miliardi). Escludendo gli enti di nuova rilevazione, ricompresi nella lista S13 Istat, il costo del personale scende a 161,9 miliardi, in aumento del 3,7 per cento rispetto al 2017, in linea con l'incremento a regime previsto per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 (3,48 per cento). Pur a seguito di tale aumento, l'aggregato di spesa continua a mantenersi su un livello inferiore a quello del 2010 (-4,7 miliardi), con una contrazione del 2,8 per cento, imputabile al blocco introdotto dal DL n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010.*

Prendendo in considerazione la variabile della retribuzione media, nel 2018 si è assistito ad un incremento, nel complesso, pari al 3,1 per cento, legato alla tornata contrattuale 2016-2018. La variazione è influenzata, peraltro, dalla circostanza che alcuni contratti delle aree dirigenziali sono stati sottoscritti nel corso del 2019 (nel 2020 sono stati certificati dalla Corte quelli dell'area sanitaria e dell'area delle Funzioni centrali); mentre quelli relativi all'Area delle Funzioni locali e alla Presidenza del Consiglio dei ministri (personale dirigente e non) sono ancora da definire.

Estendendo l'analisi dei profili di onerosità agli anni 2020 e 2021, le previsioni (definite in contabilità nazionale) proiettano la spesa per redditi di personale, per la prima volta, al di sopra dei livelli del 2010; tale andamento sconta, per il primo anno, la chiusura della tornata contrattuale 2016-2018 e, per il secondo anno, la completa definizione dei rinnovi relativi al triennio 2019-2021, ad esclusione di quelli del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblico, per i quali si prevede la chiusura nel 2020. Il tasso di crescita della spesa di personale non avrebbe dovuto comportare modifiche della relativa incidenza sul Pil nominale; infatti, sulla base della stima

[1] Tale modalità di calcolo non coincide con quello utilizzato per la costruzione del Conto economico consolidato elaborato dall'Istat, per il perimetro dei soggetti pubblici inclusi, per la determinazione delle consistenze numeriche e per il criterio contabile utilizzato.

governativa contenuta nella NADEF 2019, tale rapporto si sarebbe dovuto mantenere al di sotto del 10 per cento. Tuttavia, le pesanti ricadute economiche degli eventi sanitari esplosi all'inizio del 2020 lasciano presagire un innalzamento del peso dell'aggregato di spesa in esame, a causa della brusca contrazione del Pil.

Le politiche restrittive nella gestione del personale pubblico, avviate nel 2010, non hanno inciso in modo uniforme sui diversi livelli territoriali di governo. In particolare, le variazioni annue del numero dei dipendenti delle Amministrazioni locali sono state costantemente negative sino al 2019, mentre per le Amministrazioni centrali, già a partire dal 2014, si registrano andamenti positivi. Ne è conseguita una ricomposizione della ripartizione percentuale del personale in favore delle Amministrazioni centrali che, al 2019, assorbono il 58,8 per cento dei dipendenti pubblici.

Un ulteriore effetto della rimozione dei vincoli finanziari e numerici alla gestione delle risorse umane è stato quello di rendere maggiormente complessa l'attività previsionale della spesa per redditi pubblici nei documenti di programmazione finanziaria. Su tale aspetto, peraltro, hanno inciso anche le modifiche soggettive del perimetro delle Pubbliche amministrazioni, periodicamente aggiornato dall'Istat, con riflessi sul dato consuntivo della spesa di personale. In particolare, le previsioni (sia a legislazione vigente sia a politiche invariate) mostrano un sensibile avvicinamento, reciproco e ai valori osservati, in prossimità della fase finale del blocco, in ragione del perfezionamento delle stime delle politiche invariate stesse. A partire dal 2017, il rinnovo della contrattazione e la ripresa delle assunzioni influenzano significativamente la spesa e la precisione delle previsioni, elevando lo scarto dai valori Istat 2018 e 2019.

Quanto al confronto con i parametri macroeconomici, i comparti pubblici, che fino al 2010 avevano beneficiato di incrementi maggiori dell'indice inflattivo di riferimento, dopo il blocco hanno ripreso la contrattazione in modo più dimensionato all'inflazione, anche se solo con un parziale recupero del potere d'acquisto perduto in sei anni di freezing.

L'analisi comparata con altre realtà nazionali mette in luce come, nel periodo 2010-2017, si sia assistito ad un'evoluzione di fondo comune a livello internazionale: a fronte di una sostanziale stabilità del numero di occupati nel settore privato, i vincoli stringenti di finanza pubblica nel periodo della crisi si sono riflessi in una diffusa contrazione del perimetro dei pubblici dipendenti; le modalità e gli effetti sui diversi

livelli di governo sono diversificati nei vari ambiti nazionali, anche in ragione degli specifici assetti istituzionali, caratterizzati da maggiori o minori gradi di decentralizzazione. In alcuni casi, ad essere inciso dalle politiche di contenimento è stato il livello di governo centrale, mentre in altri (tra i quali va annoverata l'Italia) è risultato maggiormente colpito il settore degli enti territoriali.

La differente dinamica occupazionale registrata nel settore pubblico e privato ha comportato una generalizzata ricomposizione delle incidenze dei due settori, in favore del secondo. In dettaglio, la quota dei dipendenti pubblici sul totale dei dipendenti, in quasi tutti i paesi, si è progressivamente contratta. In Italia, nel 2010, il 15,6 per cento dei dipendenti era riconducibile alla PA; nel 2017, questo rapporto risulta sceso al 14,4 per cento.

Anche se si prende in considerazione il profilo della spesa rapportata al PIL, l'analisi comparata riferita al periodo 2010-2018 evidenzia una generalizzata riduzione dell'indicatore. A livello aggregato, il dato europeo mostra una contrazione di 9 punti percentuali (7 punti percentuali limitatamente all'area euro), con picchi particolarmente intensi in alcuni casi (Irlanda, Portogallo e Regno Unito); l'Italia ha mantenuto un andamento flettente in linea con quello europeo (-9 per cento).

In termini di spesa pro capite, il confronto a livello europeo evidenzia come, a fronte di un dato medio europeo crescente tra il 2010 e il 2018, l'Italia – al pari di Grecia e Portogallo – si sia caratterizzata per una dinamica negativa, sulla quale ha inciso la costante contrazione della spesa pro capite per personale pubblico fino al 2015, solo parzialmente compensata dalla ripresa nel triennio 2016-2018. Le cause dell'andamento divergente della spesa pro capite per redditi pubblici italiana rispetto al benchmark europeo sono da ricercare non tanto nel livello relativo di tale spesa rispetto al PIL, mantenutosi sostanzialmente in linea con il dato europeo, quanto nella progressiva perdita relativa di ricchezza pro capite, rispetto al dato medio europeo.

L'esame dei profili dimensionali e di spesa del personale pubblico rappresenta sicuramente il terreno di indagine principale della Corte dei conti in questa sede. Tuttavia, la chiusura di un protratto periodo caratterizzato dalla indispensabile attenzione sull'andamento dei conti pubblici del Paese e dall'applicazione di regole stringenti sulle voci di spesa del personale, costituisce l'occasione per affrontare il tema generale delle risorse umane da una prospettiva più ampia, che offra un'immagine

completa del fattore produttivo lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni. In questa ottica, il profilo dimensionale del costo del lavoro pubblico, pur rimanendo il fulcro delle attività di indagine da parte della Corte, va affiancato all'esame di altri profili più strettamente connessi al miglior utilizzo e all'ottimizzazione delle risorse umane, migliorandone la produttività. In tale senso si dovranno approfondire anche le diverse modalità di organizzazione del lavoro, costrette ad inseguire repentini mutamenti degli assetti istituzionali o, come l'emergenza sanitaria in atto sta mostrando, esigenze impreviste ed imprevedibili che implicano cambiamenti nella modalità con cui sono rese le prestazioni lavorative, con evidenti riflessi anche su tutte le leve tradizionalmente deputate alla gestione delle risorse umane nel loro complesso, con particolare riferimento a quegli istituti contrattuali che remunerano le prestazioni lavorative, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

Occorre, oggi più che in passato, anche sulla base di approfondimenti sulle best practices nei paesi occidentali più avanzati, accertare compiutamente l'efficacia, in concreto, dell'intero impianto regolatorio posto a presidio della valutazione delle prestazioni lavorative e del sistema degli incentivi (fino ad oggi quasi esclusivamente di tipo monetario), acquistando la necessaria consapevolezza che "importare" astrattamente modelli che hanno dato buoni risultati in ambiti profondamente diversi dall'amministrazione pubblica non assicuri, di per sé, l'obiettivo di migliorare la produttività del lavoro e, di conseguenza, l'efficienza e la qualità dei servizi alla collettività.

Le politiche del pubblico impiego, in Italia, hanno privilegiato un approccio teorico, costruendo modelli di disciplina del personale ispirati a grandi visioni ideali, l'applicazione dei quali ha spesso prodotto dinamiche diverse da quelle attese, anche per la difficoltà di prevedere, e poi comprendere e controllare, le reazioni di un sistema amministrativo complesso, diversificato ed in costante evoluzione.

La storia del pubblico impiego è stata costellata da interventi di riforma, mossi dall'esigenza di rimediare alle conseguenze indesiderate delle riforme precedenti, ma a loro volta rivelatisi incapaci di correggere le dinamiche e risolvere i problemi reali del pubblico impiego italiano.

Le prospettive sono dominate dall'incertezza, che la pandemia globale naturalmente esaspera, in questo come in tutti gli altri settori dell'ordinamento politico

e amministrativo. Appare pertanto opportuno, in prospettiva, rifuggire dalla tentazione di inseguire nuovi paradigmi ideali, o riproporre quelli del passato, ma intervenire sulla base di diagnosi accurate e circoscritte; occorre eliminare le soluzioni dimostratesi inefficaci e introdurre prudenti innovazioni ispirate al pragmatismo.

A ciò si aggiunge che, a fronte dei positivi risultati ottenuti sul rallentamento della spesa complessiva, emergono sempre con maggiore intensità, quelle criticità specifiche che si collegano ai provvedimenti adottati e, in particolare modo, quelle connesse al congelamento del ricambio generazionale. Il progressivo innalzamento dell'età media incide sul piano delle motivazioni che spingono il personale ad affrontare le sfide del cambiamento e del miglioramento. Ma vi sono anche ulteriori effetti legati all'innalzamento dell'età, quali la minore propensione degli over-50 a cogliere le enormi potenzialità che offre la digitalizzazione dei processi e di alcuni servizi. La prolungata assenza di turn over ha ulteriormente accentuato il gap conoscitivo e professionale tra le competenze teoriche, acquisite nell'iter formativo dalle nuove generazioni, cui per troppo tempo è stato precluso l'accesso al pubblico impiego, e quelle più "statiche" possedute dal personale in servizio, che continuano a caratterizzare, oltreché condizionare, la gran parte delle attività poste in essere dalle Pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, diviene ormai improcrastinabile la tempestiva conclusione delle procedure concorsuali per il ricambio del personale cessato dal servizio, anche in relazione all'allentamento dei vincoli temporali per il collocamento a riposo, così da colmare alcune delle consistenti lacune determinatesi. In questa fase di riavvio delle assunzioni, nella quale occorre riconsiderare con attenzione gli effettivi fabbisogni di personale da parte di ciascuna amministrazione pubblica, torna ancor più centrale il tema della valorizzazione delle elevate competenze professionali di cui si avverte un crescente bisogno. I prossimi programmi di reclutamento, uniti a politiche formative estremamente mirate, dovranno rappresentare l'appuntamento cui le Pubbliche amministrazioni non potranno assolutamente mancare per accrescere e consolidare quelle competenze tecniche, specialistiche e professionali, soprattutto nel campo digitale, imprescindibili per il supporto strategico e decisionale degli attuali sistemi di governance.

In materia di concorsi la Corte, inoltre, auspica che venga data attuazione alla più volte dichiarata volontà di modernizzare le modalità di reclutamento del personale

privilegiando, laddove possibile, la preparazione pratica rispetto a quella teorica, la predisposizione alla soluzione dei problemi più che la capacità di memorizzazione nozionistica, le attitudini relazionali e le potenzialità dei candidati piuttosto che la astratta conoscenza di tecniche manageriali.

Un ulteriore profilo su cui appare necessario porre la dovuta attenzione riguarda i percorsi di formazione del personale. Le politiche di contenimento delle spese hanno inevitabilmente ridotto anche le risorse dedicate alla formazione e all'aggiornamento. La ripresa di attività formative, realizzate anche attraverso le più moderne ed arricchite piattaforme digitali, costituisce un investimento urgente che deve accompagnare una strategia organica di potenziamento delle risorse umane, sotto il profilo della valorizzazione delle competenze e della professionalizzazione.

Alla prossima contrattazione collettiva, per il triennio 2019-2021, è affidato il delicato compito di mantenere salda la ripartizione dei compiti rispettivamente affidati alla legge ed al contratto, così come ridefinita dal recente intervento riformatore introdotto con il d.lgs. n. 75/2017 e da cui hanno preso le mosse i contratti nazionali stipulati per il triennio 2016-2018.

La Corte, in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, osserva con particolare attenzione il rispetto, da parte delle distinte fonti regolamentari, degli spazi a ciascuna di esse assegnati, anche monitorando l'articolazione delle materie di confronto o di contrattazione integrativa nel sistema delle relazioni sindacali. La sovrapposizione di disposizioni contrattuali con disposizioni di legge ha rappresentato in passato, e rischia di essere in futuro, una delle cause delle incertezze e della farraginosità nei processi di gestione delle risorse umane all'interno delle Pubbliche amministrazioni. Analoga attenzione deve essere posta nell'analisi della contrattazione collettiva integrativa, dove è ancora più importante evitare l'estensione degli spazi negoziali al di là del consentito. Ciò in quanto ad ogni "invasione di campo" ad opera della contrattazione integrativa corrisponde una compressione degli spazi che debbono essere preservati per consentire alla dirigenza di esercitare i poteri datoriali nella gestione e nell'organizzazione delle risorse umane su cui poggia il paradigma della privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

Una specifica attenzione deve essere dedicata al tema del lavoro a distanza[2]*, sperimentato in modo massivo "per necessità" negli ultimi mesi che, in prospettiva del suo consolidamento anche oltre la fase emergenziale, necessita di una regolamentazione più articolata sulle condizioni e sulle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa "da remoto", anche tenendo conto di quegli istituti contrattuali attualmente legati al tempo di lavoro ed alla sua articolazione cui si ricollegano specifici compensi, indennità o altri benefici economici. Occorre, inoltre, valutare compiutamente l'adeguatezza dei sistemi informativi utilizzati dalle amministrazioni per supportare l'integrazione delle postazioni di lavoro da remoto con le applicazioni e i procedimenti preordinati all'erogazione dei servizi all'utenza. In prospettiva, una piena attuazione delle formule dello* smart working *richiederà un rapido superamento dei limiti dello sviluppo digitale e telematico nel mondo del lavoro pubblico; essi peraltro riflettono aspetti strutturali e culturali consistenti in: carenza di competenze digitali da parte dei lavoratori pubblici; presenza di criteri manageriali legati ancora ad un modello organizzativo gerarchico-omogeneo (mansioni) piuttosto che cooperativo-eterogeneo (professionalità); assenza di un'idonea economia degli* skills*, necessaria per pianificare formazione e riqualificazione in ragione del gap di offerta di lavoro pubblico; incompleta dematerializzazione delle attività pubbliche e relativa necessità di reingegnerizzazione dei processi; difficoltà nel valutare attività non misurabili in semplici «energie lavorative» (performance pubblica) e rigidità della relativa formulazione in termini di risultati parziali e finali.*

[2] In proposito si richiama la delibera n. 7/2019 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Lo stato di attuazione del Piano per l'utilizzo del telelavoro nell'ambito delle amministrazioni statali".

CAPITOLO PRIMO

POLITICHE E REGOLE DEL COSTO DEL LAVORO

1. Premessa - 2. Controllo della spesa del pubblico impiego – *2.1. I Piani di fabbisogno – 2.2. La nuova gerarchia delle fonti del rapporto di pubblico impiego tra legge e contrattazione collettiva* **- 3. Il riavvio della contrattazione collettiva tra aperture e limitazioni finanziarie – 4. Ulteriori misure di contenimento della spesa di personale nella stagione dei rinnovi contrattuali: la contrattazione integrativa e il salario accessorio – 5. La disciplina del *turn over***

1. Premessa

Nella relazione sul costo del lavoro del 2016 la Corte dei conti registrava positivamente gli effetti finanziari delle misure di contenimento della spesa di personale adottate a partire dal 2010 (DL n. 78/2010) per far fronte ad una dinamica incrementale che, a quell'epoca, si era presentata di difficile controllo, in una fase connotata dagli effetti della crisi economica internazionale iniziata nel 2007. A tale fine, il legislatore era intervenuto con disposizioni di carattere prevalentemente temporaneo e circostanziato, che avevano condotto al reiterato blocco della contrattazione collettiva, al blocco e alle successive forti limitazioni percentuali del *turn over* per amministrazioni dello Stato e territoriali, e al blocco degli automatismi stipendiali, con l'effetto di portare, nel 2015, ad una riduzione della spesa di settore ai livelli del 2006[3].

[3] L'art. 9, comma 17, del DL n. 78 del 2010 aveva stabilito il blocco della contrattazione per il periodo 2010-2012 per il personale pubblico, salvaguardando l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale "*nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203*". Inoltre, l'art. 9, commi 1-4, dello stesso decreto aveva introdotto incisive misure per il contenimento dei redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni. In particolare, era stato bloccato, per il periodo 2011-2013, il trattamento economico individuale complessivo dei dipendenti pubblici, anche di qualifica dirigenziale (prevedendo che non potesse in ogni caso superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010) e erano stati ridotti, per il triennio 2011-2013, rispettivamente del 5 e del 10 per cento, i trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici superiori a 90.000 e a 150.000 euro annui. Successivamente, l'articolo 16, comma 1, del DL 98/2011, aveva rimesso a uno specifico regolamento di delegificazione la proroga delle norme di cui sopra. In attuazione di tale disposizione era stato emanato il d.P.R. 122/2013, con il quale erano state prorogate a tutto il 2014 varie misure di contenimento delle spese di personale previste dall'articolo 9 del DL 78/2010. La legge 147/2013 (Stabilità 2014), aveva prorogato il blocco della contrattazione per il periodo 2013-2014 (art. 1, comma 453). Successivamente, la L. 190/2014 (Stabilità 2015) aveva stabilito la proroga fino al 31 dicembre 2015 del blocco economico della contrattazione nel pubblico impiego, con conseguente slittamento del triennio contrattuale dal 2015-2017 al 2016-2018 (Art. 1, comma 254), con possibilità di avviare le procedure contrattuali e negoziali solo per la parte normativa e senza recupero per la parte economica. Era inoltre prevista l'estensione fino al 2018 dell'efficacia della norma che prevedeva che l'indennità di vacanza contrattuale, da computare quale anticipazione dei benefici complessivi da attribuire all'atto del rinnovo contrattuale, dovesse essere quella in godimento al 31 dicembre 2013 (art. 1, comma 255), con conseguente necessità di riferirsi all'IVC in vigore dal 1° luglio 2010 anche per il periodo 2015-2018. Era poi disposta la proroga fino al 31 dicembre 2015 della non applicazione, per il personale non contrattualizzato in regime di diritto pubblico (di cui all'articolo 3 del d.lgs.

Accanto a tali disposizioni contingenti, si era peraltro posta anche una riforma di carattere strutturale, che aveva in certo modo segnato una battuta di arresto al percorso di privatizzazione del pubblico impiego in essere. È, infatti, del 2009 il doppio intervento della legge delega n. 15/2009 e del d.lgs. n. 150/2009 (c.d. Riforma Brunetta), che, tra l'altro e per quanto qui rileva, sovvertiva l'impianto delle fonti del rapporto di lavoro pubblico, fino ad allora ad ampio spazio contrattualizzato, ripristinando la supremazia della fonte di legge rispetto a quella contrattuale, non più in grado, in linea di principio, di derogare alla prima, se non nei casi espressamente previsti dalle norme primarie (in precedenza la deroga era sempre possibile tranne che la legge qualificasse le sue disposizioni come inderogabili).

Si era trattato di una vera e propria "rilegificazione" del rapporto di lavoro cui era conseguito un forte ridimensionamento del sistema delle relazioni sindacali, quasi a rimodulare le modalità del perseguimento degli obiettivi che la politica della privatizzazione del pubblico impiego si era prefissata sin dall'origine, quando l'adozione di parametri di regolazione e di gestione del rapporto di lavoro pubblico, fortemente ispirati a quelli dell'azienda, era stata riconosciuta come mezzo di realizzazione di un controllo centralistico della spesa di personale e di una migliore organizzazione degli uffici (cfr. art. 2 della legge delega n. 421/1992, poi declinata nei contenuti dal d.lgs. n. 29/1993, successivamente confermata nei contenuti dall'art. 1, comma 1, lett. a), b) e c) del d.lgs. n. 165/2001).

Il ciclo della legislazione della crisi e delle rigide misure di contenimento della spesa nel settore del lavoro pubblico aveva poi trovato un forte ridimensionamento nel corso del 2015, anno in cui era dapprima intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale n. 178 del 24 giugno 2015, a dichiarare l'illegittimità costituzionale del reiterato ricorso al blocco della contrattazione collettiva quale strumento di limitazione della spesa pubblica[4] e, a pochi mesi di distanza, le legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Riforma Madia).

165/2001) dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'articolo 24 della L. 448/1998 (comma 256), con non utilità dello stesso anno ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio, correlati all'anzianità di servizio, che caratterizzano il trattamento economico del personale. Riprendevano invece efficacia, a partire dal 1° gennaio 2015, le disposizioni di cui al terzo e quarto periodo del comma 21 dell'articolo 9 del DL 78/2010, concernenti il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera per il personale contrattualizzato e non contrattualizzato, che erano state anch'esse prorogate, per l'anno 2014, dal d.P.R. 122/2013. Come si vedrà di seguito nel testo, sul regime di sospensione della contrattazione collettiva, è intervenuta la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultima proroga intervenuta, con conseguente necessità di riaprire la contrattazione nel pubblico impiego, *"in quanto il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che assegna un ruolo centrale al contratto collettivo"*.

[4] La pronuncia dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lett. b), del DL n. 98/2011, dell'art. 1, comma 453 della l. 147/2013 e dell'art. 1, comma 254 della l. 190/2014, per violazione dell'art. 39, comma 1, Cost., che sancisce la libertà di organizzazione sindacale, in quanto determinante l'alterazione della dinamica negoziale, in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale. Afferma in proposito la Consulta, che la norma *"...palesa appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a seguito della pubblicazione di questa sentenza"*.
Le questioni sono state sollevate dal Tribunale ordinario di Roma e dal Tribunale ordinario di Ravenna, in seguito ai ricorsi presentati nel 2012 da alcuni sindacati (Federazione lavoratori pubblici e funzioni pubbliche - FLP e dalla Federazione italiana autonoma lavoratori pubblici - FIALP).

L'impianto della nuova riforma, in una continua ricerca del punto di equilibrio tra visione pubblicistica e privatistica del lavoro alle dipendenze della P.A., ha previsto (d.lgs. n. 75/2017) una ridefinizione dei rapporti tra legge e contrattazione collettiva, facendo salva la possibilità per i contratti collettivi di derogare a leggi, regolamenti e statuti che abbiano già disciplinato il rapporto di lavoro e spostando nuovamente l'equilibrio tra legge e contratto collettivo a favore di quest'ultimo, in contrasto con l'impostazione del precedente decreto Brunetta del 2009. Le materie della contrattazione collettiva sono state, tuttavia, circoscritte al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali, con facoltà di intervento solo nei limiti della legge per le materie afferenti sanzioni disciplinari, valutazione e mobilità. È stata, invece, esclusa dalla contrattazione collettiva la disciplina dell'organizzazione degli uffici.

Di fronte a tale riapertura alla fonte contrattuale, il controllo della spesa è stato comunque garantito dalla circoscrizione dello spazio della politica assunzionale al reale fabbisogno e della trattativa economica ai limiti degli stanziamenti di bilancio.

Infatti, dal punto di vista organizzativo, lo sforzo di riconduzione del personale alle reali necessità della P.A. ha portato al superamento del concetto di dotazione organica sostituita dal "Piano triennale dei fabbisogni", da adottarsi su base annuale da ciascuna amministrazione, all'esito di una ricognizione delle effettive esigenze programmatiche e con l'indicazione delle risorse finanziarie da destinarvi, sempre nei limiti delle risorse quantificate sulla base del personale in servizio e in quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

Al termine del 2015, infine, conformandosi alla menzionata pronuncia della Corte costituzionale, la legge di stabilità per il 2016 ha provveduto allo stanziamento di fondi destinati alla riapertura della stagione contrattuale (art. 1, comma 466, della legge n. 208/2015, legge di stabilità per il 2016).

2. Controllo della spesa del pubblico impiego

La presente Relazione prende le mosse dal quadro ordinamentale di settore sin qui brevemente richiamato e ha ad oggetto l'esame dei dati forniti per le annualità 2016-2017-2018.

La sua periodica predisposizione da parte della Corte dei conti si inquadra nell'ambito della funzione ausiliaria al Parlamento a questa attribuita dall'art. 100 Cost., come espressione del ruolo di organo al servizio dello Stato-comunità. Assume particolare rilevanza nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, sia per il peso finanziario della spesa del settore, pari per il 2019 al 9,7 per cento del Pil, sia per l'area dell'indagine, che coinvolge tutte le Pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali e rappresenta un momento di collaborazione istituzionale funzionale al pubblico interesse, in cui trovano espressione i principi fondamentali dello Stato democratico-parlamentare, che presuppongono una figura di controllore indipendente, capace, anche in questa materia, di rife-

rire al Parlamento eletto sugli effetti delle scelte della politica come legislativamente declinata, e di offrire strumenti di valutazione per le misure a venire, nella piena separazione dei poteri di controllo rispetto a quelli esecutivi-amministrativi.

È l'art. 60, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 a fissarne la cadenza di emanazione periodica, subordinandola al ricevimento dei dati analitici da esaminare che devono essere trasmessi alla Corte dei conti dal Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato.

Si tratta, in particolare, dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, ai sensi del Titolo V del d.lgs. n. 165/2001, con cui la stessa rileva la consistenza del personale dipendente delle Amministrazioni pubbliche[5] e la relativa spesa.

È di utilità all'esame l'inquadramento dei dati sul costo del lavoro nel tessuto delle disposizioni normative che hanno dato attuazione alle politiche pubbliche di settore, al fine di valutarne gli effetti rispetto agli obiettivi prefissati, a partire, da un lato, da quelli più generali di contemperamento delle ragioni di rilevanza costituzionale del buon andamento e dell'efficienza degli Uffici in cui il lavoro pubblico si svolge, nonché dei servizi che da questi vengono resi alla collettività e, dall'altro lato, da quelli dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, anche a mezzo del contenimento della spesa pubblica (art. 97 Cost.).

Invero, a partire dal 2016, anno in cui, come visto, la relazione della Corte dei conti ha registrato il buon esito delle politiche di contenimento della spesa pubblica di personale rispetto all'obiettivo della sua concreta riduzione, il quadro normativo registra una decisa riapertura al processo di privatizzazione del pubblico impiego, ma contiene la nuova stagione della contrattazione nei limiti di una ricognizione rigorosa del reale fabbisogno di personale in luogo del rinvio in precedenza operato alle piante organiche "di diritto", che rappresentava un retaggio storico non più attendibile delle necessità di lavoro pubblico, fonte di spesa talvolta poco giustificata, e delimita l'area della trattativa economica negli stretti ambiti della legislazione finanziaria via via emanata, con prevalente attenzione al profilo prudenziale del contenimento della spesa di personale.

Solo a partire dal 2019 l'esigenza di assicurare maggiore efficienza anche a mezzo dell'assunzione di nuovo personale trova una prima risposta nei principi della nuova delega al Governo "per il miglioramento della Pubblica amministrazione" di cui alla legge n. 56/2019 (c.d. Riforma Bongiorno) e nel venir meno dei limiti fissati negli anni precedenti quanto meno alla integrale copertura delle cessazioni per pensionamento o altro nell'ambito del *turn over*.

[5] "Per Amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300."

2.1. I Piani di fabbisogno

Come accennato, il superamento del concetto di dotazione organica ha inizio già con l'emanazione della legge n. 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche", cd. Riforma Madia, che ha previsto all'art. 17, comma 1, lett. q) il superamento del concetto di dotazione organica mediante il nuovo strumento del Piano triennale dei fabbisogni, diretto a programmare le assunzioni in base alla situazione di effettiva necessità dell'amministrazione.

A tale delega è stato dato attuazione solo nel 2017 con il d.lgs. n. 75 del 2017, che all'art. 4 ha novellato l'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il percorso legislativo aveva subito un rallentamento nel 2016 per la riscontrata illegittimità costituzionale della legge di delega stessa nel punto in cui prevedeva che i decreti attuativi fossero adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non era quella dell'"Intesa", ma quella del semplice "parere", non idoneo a realizzare un autentico confronto con le autonomie regionali. In particolare, trattandosi di materie ed interessi incidenti in modo connesso ed inscindibile su competenze statali (ordinamento civile, principi di coordinamento della finanza pubblica) e regionali (organizzazione amministrativa regionale, servizi pubblici locali), la Corte costituzionale aveva precisato che le norme attuative della delega in tema di riordino del pubblico impiego dovevano passare per la conferenza Stato-Regioni (Corte cost., sent. n. 251 del 25 novembre 2016).

Pertanto, la riforma è stata avviata solo nel 2017[6], con l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche di effettuare una ricognizione del fabbisogno di personale e di una sua programmazione triennale, previa definizione dei propri profili professionali e del sistema di classificazione, al fine di pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi. Si è, cioè, trattato di procedere all'accertamento dei servizi svolti e della correlata produzione amministrativa (individuazione degli atti, servizi e risultati prodotti), alla quantificazione del necessario tempo *standard* e, su tale base, delle unità lavorative da destinarvi.

La base di partenza per l'elaborazione dei Piani di fabbisogno è stata individuata nell'organico di fatto, e cioè nel personale effettivamente impiegato e nelle risorse a questo correlate, da parametrare rispetto alle esigenze di pianificazione triennale delle attività e della *performance*, circoscrivendo le previsioni alle "*risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente"* (art. 6, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 165/2001, come novellato dall'art. 4, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 75/2017).

Così operando, e tenuto conto che l'organico di fatto della P.A., anche per effetto delle pregresse misure di contenimento della spesa di personale degli anni precedenti, presentava all'epoca numeri strutturalmente inferiori a quelli dell'organico di diritto, la

[6] Gli artt. 6, 6-*bis* e 6-*ter*, il primo sostituito e i secondi introdotti dal d.lgs. n. 75/2017, sono entrati in vigore il 22 giugno 2017, con obbligo per le Amministrazioni pubbliche di elaborazione del primo Piano di fabbisogno preferibilmente entro il 15 novembre.

riforma ha determinato il consolidamento della riduzione del costo del lavoro ottenuta nel periodo della crisi, salve aperture di legge alle facoltà assunzionali garantite nella copertura da appositi stanziamenti di spesa.

Coerentemente, è stato disposto il divieto di istituire nuovi posti dirigenziali nel Piano dei fabbisogni, mentre è stata riconosciuta la possibilità di destinare il valore finanziario dei posti di prima e seconda fascia dirigenziale per aumentare la dotazione organica del personale non dirigente.

Il cerchio del controllo della spesa ha trovato poi il suo momento di chiusura nella conservata necessità di acquisire dagli organi competenti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, l'"approvazione" dei Piani, vera e propria misura di salvaguardia, preventiva e in concreto, dal pericolo di violazione del limite.

La riforma, infatti, è volta ad una mera *"rimodulazione"* dell'organico, da operarsi *"garantendo la neutralità finanziaria"*.

Ciò nondimeno è stata prevista anche la possibilità di soprannumeri di personale, con regolazione, in chiave di efficientamento dell'organizzazione amministrativa, del ricorso a processi di mobilità interna o esterna, reclutamento di personale e assunzione delle categorie protette, nel perseguimento di un'ottimale distribuzione delle risorse umane (art. 33 del d.lgs. n. 165/2001).

Al fine di garantire la costante aderenza dei Piani di fabbisogno alle esigenze reali delle Amministrazioni, ed eventualmente per poter tempestivamente avviare le procedure necessarie per l'eventuale reclutamento di personale, è stato disposto il loro rinnovo annuale, entro la data del 15 novembre.

Completa il quadro il divieto di procedere a nuove assunzioni anche in tale ultimo caso per le Amministrazioni che non si siano dotate del Piano dei fabbisogni, fatta eccezione per le Aziende e gli Enti del SSN, per i quali, stante il particolare carattere del servizio in termini di essenzialità, detto divieto si applica solo per le assunzioni ordinarie, con esclusione per quelle straordinarie e la dotazione organica è espressa in termini di teste e del relativo valore economico-finanziario.

L'omogeneità dell'applicazione delle disposizioni in tema di Piani di fabbisogno è infine assicurata dall'obbligo di conformità a linee di indirizzo da emanarsi, ai sensi dell'art. 6-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001, con decreti di natura non regolamentare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, definite anche sulla base dei dati del conto annuale raccolti ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, e oggetto, come visto, di esame ai fini dell'odierna Relazione della Corte dei conti (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001).

Le prime linee di indirizzo del Ministro della semplificazione sono state emanate in data 8 maggio 2018 ed hanno evidenziato la natura programmatica dello strumento e la sua modulabilità e flessibilità rispetto alle esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione degli uffici.

Non vi è chi non veda che una simile impostazione determini un controllo molto rigido della spesa del personale pubblico, impedendo di programmare le assunzioni sulla base della semplice rilevazione dei posti vacanti di dotazioni organiche obsolete e non costruite tenendo conto delle concrete necessità organizzative e di lavoro della P.A., nonché lo sforzo di qualificazione e quantificazione delle risorse anche sul piano qualitativo.

Occorre, tuttavia, segnalare che il legislatore non ha mancato di prevedere deroghe all'impianto della legge. Si richiama, al riguardo, l'art. 1, comma 328, della legge di bilancio per il 2020 n. 160/2019, che ha disposto a favore del Ministero dello sviluppo economico, per l'anno 2020, un incremento delle facoltà assunzionali basato sulla "pianta organica" invece che sul Piano triennale di fabbisogno[7].

2.2. La nuova gerarchia delle fonti del rapporto di pubblico impiego tra legge e contrattazione collettiva

Come accennato, la riapertura della stagione della contrattazione collettiva dopo la sentenza di Corte costituzionale n. 178/2015, ha coinciso con la delega legislativa di lì a poco emanata con la legge 124/2015 e, per quanto qui rileva, con la promulgazione del d.lgs. n. 75/2017 appena esaminato per i profili organizzativi e di contenimento della spesa del pubblico impiego.

Nonostante la tardività della sua emanazione (solo nel 2017, a quasi due anni dalla legge delega), il decreto legislativo è intervenuto in tempo rispetto alla ripresa della contrattazione collettiva che ha pagato i tempi dell'attività ad essa prodromica con conclusione dei primi contratti di fatto solo nel 2018.

Sono, pertanto, risultate tutte attuabili e attuate le disposizioni che hanno visto ricollocato il contratto collettivo tra le fonti primarie della disciplina del pubblico impiego, con particolare riguardo alla materia del rapporto di lavoro e delle trattative sindacali, individuate espressamente nell'ambito della riforma come settori di rinnovata prevalenza delle disposizioni concordate in sede di contrattazione rispetto alla legge, anche previgente al d.lgs. n. 75/2017.

---

[7] Art. 1, comma 328: "Al fine di rafforzare lo svolgimento dell'attività a completamento dell'avvio del Centro di valutazione e certificazione nazionale (CVCN) delle funzioni aggiuntive attribuite al Ministero dello sviluppo economico in materia di laboratorio di certificazione, di normativa tecnica e vigilanza sulla sicurezza dei prodotti e dei processi produttivi, di crisi di impresa, di amministrazioni straordinarie, di contenzioso e arbitrati internazionali in materia di energia, di vigilanza e controllo del corretto uso delle frequenze, il Ministero dello sviluppo economico è autorizzato a bandire concorsi pubblici e, conseguentemente, ad assumere a tempo indeterminato, in aggiunta alle settantasette unità già autorizzate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, e in deroga all'articolo 6, commi 1, 2, 3, 4 e 6, e all'articolo 34-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, nonché ai limiti di cui all'articolo 66 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con conseguente incremento della vigente dotazione organica nel limite delle unità eccedenti, in aggiunta alle ordinarie facoltà assunzionali, trecentonove unità di personale da inquadrare nella III area del personale non dirigenziale, posizione economica F1, e trecentodiciotto unità di personale da inquadrare nella II area del personale non dirigenziale, posizione economica F1, con professionalità pertinenti alle funzioni di cui al presente comma. A tal fine, è autorizzata la spesa di euro 3.788.477 per l'anno 2020, di euro 11.365.430 per l'anno 2021, di euro 18.942.383 per l'anno 2022 e di euro 22.730.859 a decorrere dall'anno 2023".

È, in particolare, l'articolo 1 del decreto che, modificando l'art. 2, comma 2, del d.lgs. 165/2001, incide sul quadro delle fonti ridisegnato all'epoca della riforma Brunetta del 2009 e stabilisce che *"eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili".*

Come accennato, rimangono escluse dal principio di prevalenza della contrattazione collettiva sulla legge la materia disciplinare e quelle del trattamento accessorio e della mobilità, nelle quali la fonte contrattuale resta subordinata alle disposizioni di legge. Vengono, inoltre, espressamente escluse dalla contrattazione collettiva l'organizzazione degli uffici e le prerogative dirigenziali, anche con riferimento al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali (art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dapprima dall'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009 e successivamente dall'art. 11, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 75/2017).

Invero, le disposizioni del decreto legislativo in tema di gerarchia delle fonti non paiono trovare una vera e propria copertura nella legge di delega del 2015, suscitando qualche dubbio di legittimità per tale profilo. Sembra, tuttavia, che, in disparte il tema dell'individuazione della situazione concreta di interesse a sollevare una eventuale questione, il problema possa dirsi ad oggi in fase di superamento per effetto della sopravvenuta disposizione, contenuta nella legge n. 56/2019 recante "deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione" (c.d. Riforma Bongiorno, ovvero "intervento concretezza"). Infatti, queste sono conferite, tra l'altro, al fine di ridefinire gli ambiti di intervento della legge, della contrattazione collettiva e della contrattazione individuale nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico non dirigenziale, con specificazione delle ipotesi di inderogabilità delle disposizioni di legge da parte della contrattazione collettiva e individuale, nonché di inderogabilità della contrattazione collettiva da parte dei contratti individuali di lavoro; definire criteri e limiti per la determinazione dei vincoli finanziari alla contrattazione collettiva; ridefinire gli ambiti di intervento della contrattazione collettiva integrativa, specificandone i rapporti con la contrattazione collettiva nazionale e con le disposizioni di legge e semplificando i relativi sistemi di controllo (art. 6 della legge n. 56/2019).

Merita, infine, di essere ricordato che con d.lgs. n. 74/2017, di attuazione della legge n. 124/2015, si è provveduto alla modifica del d.lgs. n. 150/2009 intervenendo nella valutazione della *performance*, con restituzione alla contrattazione collettiva della competenza in materia di valutazione del personale e di *performance* collettiva e individuale, e progressivo svincolo dei parametri della produttività dalle fasce di merito predeterminate *ex ante* dal legislatore. In particolare, l'art. 13 del d.lgs. n. 74/2017, modificando l'art. 19

del d.lgs. 150/2009 (in relazione alle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* ai sensi dell'articolo 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165), ha attribuito al CCNL il compito di stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare rispettivamente la *performance* organizzativa e quella individuale.

3. Il riavvio della contrattazione collettiva tra aperture e limitazioni finanziarie

Nel contesto della descritta impostazione normativa di riforma, comunque prudenziale rispetto alla spesa di personale, si colloca a partire dal 2016 l'attività prodromica alla riapertura delle trattative.

Innanzitutto, in data 13 luglio 2016 è stato sottoscritto l'accordo quadro sulla definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018, con individuazione dei 4 comparti della contrattazione nel Comparto delle Funzioni centrali, Comparto delle Funzioni locali, Comparto dell'Istruzione e della ricerca, Comparto della Sanità, con le relative aree dirigenziali, in conformità ai limiti fissati dall'art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009[8] (l'accordo è stato certificato dalla Corte dei conti, SS.RR., con del. n. 11/2016).

All'accordo quadro di comparto è seguito l'Accordo quadro sulle prerogative sindacali (certificato dalla Corte dei conti, SS.RR., con del. n. 13 del 2017).

In parallelo, disposizioni di carattere finanziario sono intervenute a stanziare le risorse necessari alla contrattazione.

Invero, anche le dette disposizioni manifestano la preoccupazione di mantenere l'effetto di contenimento del costo del lavoro conquistato con le misure restrittive degli anni precedenti.

Già a fine 2015, come accennato, la legge di stabilità per il 2016, in attuazione della pronuncia della Corte costituzionale sull'illegittimo protrarsi del blocco della contrattazione collettiva, aveva stanziato, per le Amministrazioni statali, risorse appena sufficienti alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale per il rinnovo dei contratti 2016 – 2019 (dopo la sentenza di Corte cost. n. 178/2015 cit., l'art. 1, comma 466, della legge n. 208/2015 stanziava 300 milioni ai fini della riapertura della contrattazione), mentre è solo della fine 2016 l'Intesa tra Governo e Parti sociali, recante l'impegno a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo da assicurare incrementi economici medi non inferiori a 85 euro mensili lordi, in analogia alla dinamica contrattuale del settore privato nel medesimo periodo (Intesa Governo – Parti sociali del 30 novembre 2016).

[8] L'art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009 ha modificato l'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001 prevedendo la limitazione del numero dei comparti della contrattazione collettiva nei termini di cui al testo, al fine di ottenere un maggiore accentramento e controllo della contrattazione e conseguentemente della spesa di personale. Il CCNQ del 13 luglio 2016 ha stabilito che i dipendenti pubblici sono aggregati nei seguenti comparti: Comparto delle Funzioni centrali-Comparto delle Funzioni locali-Comparto dell'Istruzione e della ricerca-Comparto della Sanità.

Da detta Intesa è disceso l'ulteriore stanziamento in legge di bilancio 2017 di risorse per la contrattazione collettiva (cfr. art. 1, comma 365, della legge n. 232/2016), poi ripartite con dPCM del 18 febbraio 2017, con il quale sono stati, anche, fissati i criteri aggiornati di incremento per il personale dipendente dalle amministrazioni non statali.

Solo la legge di bilancio per il 2018 ha integrato le risorse, in modo tale da assicurare incrementi retributivi pari, per il 2016, allo 0,36 per cento del "monte salari" 2015, all'1,09 per cento per il 2017 e al 3,48 per cento a regime, percentuale quest'ultima che corrisponde ad 85 euro medi lordi mensili (art. 1, comma 679, della legge n. 205/2017).

DISPONIBILITA' DESTINATE ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
TRIENNIO 2016-2018

in milioni

Disponibilità (al lordo oneri riflessi)		**2016**	**2017**	**2018**
Art. 1 c. 436-441 dPCM 18 aprile 2016	L. 208/2015	300	300	300
Art. 1 c. 365 27 febbraio 2017	L. 232/2016 dPCM		600	900
Art. 1 c. 679	L. 205/2017			1.650
Totale		**300**	**900**	**2.850**

Peraltro, per il triennio 2019-2021, la legge di bilancio per il 2019 ha provveduto a stanziare le risorse per il personale delle amministrazioni statali e per il personale statale in regime di diritto pubblico disponendo un incremento a regime per la contrattazione collettiva di 1.100 milioni per il 2019, 1.425 milioni per il 2020 e 1.775 milioni dal 2021, sensibilmente inferiore a quello attuato con la precedente tornata contrattuale e pari all'1,95 per cento (art. 1, commi 436 – 441, della legge n. 145/2018).

Solo la legge di bilancio per il 2020 ha incrementato i detti importi, aumentando lo stanziamento per il 2020 a 1.750 milioni e quello per il 2021 a 3.375 milioni, per un totale di 3,37 miliardi, per consentire un incremento percentuale del 3,72 a regime (1,3 per il 2019 e 2,01 per il 2020) (art. 1, comma 127, della legge n. 160/2019).

DISPONIBILITA' DESTINATE ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
TRIENNIO 2019-2021

in milioni

Disponibilità (al lordo oneri riflessi)		**2019**	**2020**	**2021**
Art. 1 c. 466	L. 145/2018	1.100	1.425	1.775
Art. 1 c. 127	L. 160/2019		325	1.600
Totale		**1.100**	**1.750**	**3.375**

Invero, l'attenzione dimostrata dal legislatore sul parametro del contenimento della spesa non deve far dimenticare la valenza fondamentale del bilanciamento con l'obiettivo di efficientamento della Pubblica Amministrazione, che passa anche per il tramite di un personale qualitativamente e quantitativamente adeguato al buon funzionamento della macchina pubblica e per una corretta retribuzione. Tale è il compito della contrattazione collettiva che ha iniziato a dare effetti con la sottoscrizione nel corso del 2018 dei primi CCNL.

Nell'ambito dei compiti di controllo assegnatele in materia, ai sensi dell'art. 47, commi 5–7, del d.lgs. n. 165/2001, la Corte dei conti ha esaminato gli esiti della contrattazione collettiva anche alla luce dei fini suddetti.

È ben vero, infatti, che il controllo attribuito alla Corte dalla legge sui contratti è finalizzato alla verifica di compatibilità dei costi contrattuali con gli strumenti di programmazione e di bilancio, esitando in una certificazione di tenuta rispetto ai conti pubblici, tuttavia ciò non esclude la segnalazione di eventuali criticità rispetto ai principi di bilanciamento tra efficienza dell'amministrazione e spesa di personale che costituiscono trave portante della struttura amministrativa dello Stato (cfr. artt. 28, 81 e 97, Cost.).

In tale prospettiva, i rapporti di certificazione della Corte dei conti sui contratti sottoposti ad esame hanno evidenziato alcune criticità.

Ciò è valso a partire dall'esame dell'accordo relativo al comparto delle Funzioni centrali, che ha rappresentato il paradigma per il prosieguo della tornata negoziale e ha confermato il contenuto dell'Intesa tra il Governo e le parti sociali del 30 novembre 2016 in tema di incrementi economici medi da erogarsi in misura non inferiori a 85 euro lordi mensili, previa implementazione delle risorse finanziarie.

Osserva, al riguardo, la Corte che i predetti incrementi, corrispondenti ad una percentuale del 3,48 per cento del monte salari, sono stati attribuiti a decorrere dal mese di marzo a valere pressoché esclusivamente sullo stipendio tabellare, mentre un modesto incremento del fondo per i trattamenti accessori è stato disposto esclusivamente in favore di quegli enti che, avendo una retribuzione complessiva più elevata, hanno beneficiato,

per esigenze di allineamento dei trattamenti stipendiali tra i diversi settori, di una quota di risorse finalizzata alle componenti variabili della retribuzione.

Nel certificare positivamente la citata ipotesi di accordo, la Corte ha rimarcato che incrementi superiori all'andamento del tasso di inflazione e all'aumento del prodotto interno lordo avrebbero dovuto, quantomeno in parte essere rapportati all'introduzione di istituti retributivi incentivanti e premiali, rischiandosi altrimenti, in mancanza di predefiniti parametri di crescita retributiva, di divenire difficilmente certificabile la stessa compatibilità economica dei costi della contrattazione collettiva.

Il successivo contratto collettivo per il Comparto Istruzione e Ricerca per il triennio 2016-2018, sottoscritto nel corso del 2019, conferma l'impianto sopradescritto prevedendo, inoltre, l'utilizzo di parte delle risorse messe a disposizione dall'articolo 1, commi 126-128 della legge n. 107 del 2015 (c.d. "Fondo per il merito") per garantire gli incrementi pattuiti.

Anche in questo caso, nel rapporto di certificazione la Corte ha manifestato perplessità sulla decisione di modificare l'originaria finalità di risorse, destinate espressamente per legge a finalità incentivanti e premiali[9], per il finanziamento di voci retributive a carattere fisso e continuativo, in favore di una ripartizione tra tutti gli interessati, ritenuta non in linea con i principi fissati dal d.lgs. n. 165 del 2001.

Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte anche con riferimento alle ipotesi di accordo relative ai comparti delle funzioni locali e sanità, che presentano il medesimo impianto normativo.

Con riguardo al personale della ricerca sanitaria, il contratto ha previsto la definizione della disciplina giuridica ed economica di una specifica categoria di personale da inquadrare nella nuova sezione del comparto Sanità, attraverso la stabilizzazione dei precari o l'assunzione di nuovi ricercatori, nei limiti delle risorse stanziate dalla legge di bilancio per il 2018. Anche in questo caso, nell'esercizio del proprio controllo di compatibilità della spesa, la Corte ha sottolineato che le nuove assunzioni possono avvenire solo nei limiti della programmazione della spesa degli IRCCS e degli IZS, della definizione del fabbisogno di professionalità e di quanto stabilito nel dPCM, previsto dall'art. 1, comma 425 della legge di bilancio 2018.

Anche il contratto collettivo quadro di ripartizione dei distacchi e permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione per il triennio 2019-2021 ha ricevuto certificazione positiva da parte della Corte, sulla base della stima teorica dell'onere complessivo di 85,6 milioni (in leggera diminuzione rispetto al CCNQ del 4 dicembre 2017, in cui l'onere stimato era pari a 86,6 milioni), di cui 40,45 relativi ai distacchi, 40,27 ai permessi per l'espletamento del mandato e 4,94 ai permessi

[9] Nel rapporto di certificazione dell'Area Istruzione-ricerca, la Corte auspicava uno specifico approfondimento sul sistema di valutazione della dirigenza scolastica, senza rimettere in discussione il sistema nazionale per la valutazione delle scuole - previsto dalla legge 107 del 2015 e delineato nel d.P.R. n. 80 del 2013 - che affida la valutazione dell'attività dei dirigenti scolastici ad un nucleo istituito presso l'amministrazione scolastica regionale sulla base di un procedimento definito nelle direttive 36/2016 e 239/2017 e ai cui esiti ricollega l'attribuzione della indennità di risultato.

per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statutari. Tuttavia, la Corte si è riservata di esaminare successivamente la coerenza tra la stima dell'onere complessivo sopra richiamata e i dati concernenti l'effettiva fruizione delle prerogative sindacali, desumibili dalle relazioni governative, tenuto conto della verificabilità solo a consuntivo delle prerogative sindacali effettivamente fruite (Corte dei conti, SS.RR., del. n. 19 del 22 novembre 2019).

Sono stati inoltre certificati positivamente: il contratto collettivo relativo alla dirigenza sanitaria per il triennio 2016-2018, che predispone un nuovo sistema degli incarichi, volto a valorizzare la carriera dirigenziale, anche professionale, in considerazione della specialità di questa dirigenza, e un connesso sistema di verifica e valutazione. Il contratto realizza l'inserimento, nel trattamento fondamentale dei dirigenti medico-sanitari, dell'indennità di esclusività, il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata a tempo determinato, anche in presenza di interruzione del rapporto di lavoro e prevede, inoltre, una ridefinizione strutturale del sistema dei fondi riducendoli a tre e semplificandone le modalità di costituzione ed utilizzo (Corte dei conti, SS.RR., del. n. 1 del 3 gennaio 2020); gli accordi collettivi nazionali per la disciplina dei rapporti con i medici convenzionati di medicina generale e con gli specialisti ambulatoriali, di competenza della SISAC (Struttura interregionale sanitari convenzionati), per i quali è stato rilevato che l'andamento in crescita delle ore prestate (specialmente dagli specialisti ambulatoriali) e del numero degli assistiti potrebbe ingenerare ulteriori oneri a carico delle Regioni, con raccomandazione di un attento monitoraggio dei costi effettivi derivanti dalla loro applicazione; il contratto collettivo nazionale relativo all'area dirigenziale delle Funzioni centrali, per il quale è stata rimarcata, tra l'altro, la necessità "*di prestare adeguata attenzione, all'atto della definizione delle risorse dei fondi in sede di contrattazione integrativa, alla stima delle esigenze di attivare tali istituti da parte delle amministrazioni, al fine di predisporre le necessarie fonti di copertura. Gli organi di controllo delle amministrazioni, nelle rispettive attività, saranno chiamati a valutare la coerenza tra tali stime e le disponibilità finanziarie dei fondi*".

La tornata contrattuale 2016-2018 deve essere ancora completata con la sottoscrizione dei contratti relativi all'Area delle Funzioni locali e alla Presidenza del Consiglio dei ministri (personale dirigente e non).

Risulta, infine, sottoscritta il 27 novembre 2019 l'Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale assunto con contratto indeterminato dal Ministero degli affari esteri nelle sedi diplomatiche e consolari e negli istituti di cultura all'estero, per il triennio 2016-2018.

L'elencazione che precede pone in evidenza le maggiori criticità rilevate in fase di certificazione della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali i quali, tuttavia, si sono caratterizzati per una maggiore sistematicità e chiarezza degli istituti contrattuali rispetto al passato e hanno realizzato l'obiettivo di una maggiore convergenza tra le differenti discipline applicate in precedenza nei diversi settori dell'amministrazione

pubblica. Resta aperta, sullo sfondo, la difficile tematica concernente la revisione degli ordinamenti professionali che non è stata affrontata nella tornata contrattuale 2016-2018 e che costituirà il banco di prova per valutare la capacità dell'autonomia collettiva di offrire strumenti efficaci per la migliore utilizzazione delle risorse umane, proiettata in una ottica di servizi celeri ed efficaci per il cittadino e per le imprese.

4. Ulteriori misure di contenimento della spesa di personale nella stagione dei rinnovi contrattuali: la contrattazione integrativa e il salario accessorio

Come evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo nell'esercizio dei propri compiti di certificazione della compatibilità dei costi dei contratti collettivi con gli strumenti di programmazione e bilancio ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001, brevemente descritta al paragrafo precedente, la contrattazione integrativa deve essere intesa come fattore di efficientamento degli uffici, ulteriore e più specifico rispetto alle dinamiche della contrattazione collettiva.

In tale ambito, infatti, fermi restando i limiti dei fondi per il salario accessori di caso in caso presenti, possono essere valorizzate le *performance* organizzative ed individuali, incentivando il miglioramento della produttività e della qualità dei servizi pubblici prestati.

Su questo principio si fonda, peraltro, il disposto dell'art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001, per il quale le Amministrazioni devono destinare alla contrattazione integrativa "*una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati ai sensi dell'art. 45, comma 3"* del d.lgs. n. 165/2001, *"per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali"*, in base alle riserve variabili determinate per l'anno di riferimento (art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001, inserito dall'art. 54, comma i, del d.lgs. n. 150/2009 e modificato dall'art. 11, comma 1, lett. c), nn. da 1 a 3, del d.lgs. n. 75/2017).

Nonostante la limitazione di principio agli spazi finanziari rimessi alla contrattazione integrativa dal contratto collettivo, a seguito della riapertura della stagione contrattuale, il legislatore è intervenuto anche in tale ambito con rigide limitazioni[10].

Va ricordato che anche il settore della contrattazione integrativa aveva subito gli effetti del blocco della contrattazione collettiva a partire dal 2008-2010[11], con conse-

[10] Rimane ferma la disciplina del controllo dei costi nella loro compatibilità rispetto ai vincoli di bilancio e la verifica del rispetto delle fonti normative di riferimento, rimesso, per la contrattazione integrativa, agli organi interni delle amministrazioni, come previsti dai singoli ordinamenti (collegi sindacali, organi di revisione e/o di controllo in generale) (art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165/2001).

[11] L'art. 9, comma 2-*bis* del DL n. 78 del 2010 si inserisce in un percorso di riduzione dei costi della contrattazione iniziato con il DL n. 112 del 2008 (art. 67). La norma aveva stabilito che, con effetto dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, non potesse superare il corrispondente importo dell'anno 2010; tale ammontare veniva comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.
Il comma 456 della legge n. 147 del 2013 (stabilità 2014) ha prorogato il termine fino al 31 dicembre 2014 ed ha reso strutturali i conseguenti risparmi di spesa.

guente rinvio, anche sul piano degli effetti economici, dell'attuazione del sistema di valutazione e premi che doveva essere realizzato in applicazione del d.lgs. n. 150/2009[12]. Alla ripresa della contrattazione, poi, l'impostazione data alla materia dal d.lgs. n. 150/2009 era risultata superata dalla riforma della legge 124/2015 come definita dal decreto legislativo n. 74/2017.

In particolare, era stato modificato il criterio di perseguimento dell'ottimizzazione dei meccanismi di riconoscimento del merito e delle premialità ivi tracciato ed era stato rimesso al Ccnl il compito di stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la *performance* organizzativa e quella individuale, (cui devono corrispondere diversificazioni effettive dei correlati trattamenti economici), che l'art. 9, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 150/2009 pone tra i parametri di valutazione dei dirigenti e dei responsabili di unità organizzative. Le risorse economiche a tali fini necessarie erano individuate nell'ambito di quelle destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance*, ai sensi del già citato art. 40, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001 e ss. mm. e ii.

Era stata, inoltre, inserita tra i criteri di valutazione utili ai fini della premialità, anche la valutazione di soddisfazione della collettività rispetto al servizio pubblico prestato (cfr. art. 19-*bis* del d.lgs. n. 150/2009 come inserito dall'art. 13, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74).

Di fronte ad un quadro normativo "in movimento" nella ridefinizione dei criteri stessi di intendere le misure incentivanti proprie del salario accessorio anche per la parte riferita alla contrattazione collettiva integrativa, sin dalla fine del 2015, con la legge di stabilità per l'anno successivo, il legislatore è intervenuto nel settore con misure di contenimento della spesa.

Infatti, la legge di stabilità per il 2016 ha disposto che "*nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, […] , a decorrere dal 1º gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, […] , non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente*" (articolo 1, comma 236, legge 28 dicembre 2015, n. 208).

La previsione, poi abrogata dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, è stata peraltro sostituita ai medesimi fini da un nuovo tetto di spesa, riferito, in questo caso, alle risorse effettivamente dedicate nel 2016.

Tuttavia, a fronte di una simile politica, apparentemente rigida, sul versante dei limiti di spesa accessoria oggetto di contrattazione integrativa, il legislatore ha poi manifestato in concreto un approccio poco deciso prevedendo un susseguirsi di deroghe ai tetti.

[12] Nella fase del blocco contrattuale era stato oggetto di intese con le rappresentanze sindacali (Intesa del 4 febbraio 2011 e Protocollo di intesa del 3 maggio 2012 con cui si assegnava alla *performance* organizzativa un ruolo più significativo rispetto a quella individuale, nonché di valutare l'applicazione del sistema delle *performance* in relazione alle peculiarità dei diversi settori).

Lo stesso art. 23 contiene in sé una deroga al tetto di spesa a favore degli Enti locali. In particolare, gli Enti che nel 2016 non abbiano destinato risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015 hanno potuto fare riferimento alla spesa del 2015, ridotta in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

Una seconda deroga è prevista a favore delle Regioni a statuto ordinario e delle Città metropolitane, e successivamente ampliata alle Università, se in possesso di specifici requisiti (art. 23, commi 4 e 4-*bis*, del d.lgs. n. 75/2017. Il comma 4-*bis* è stato inserito dall'art. 1, comma 634, legge 27 dicembre 2017, n. 205, a decorrere dal 1° gennaio 2018), consentendo loro di poter incrementare, in via sperimentale, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa, sia del personale dirigente che non in servizio, oltre il limite della spesa del 2016 succitato, ma comunque in misura non superiore ad una percentuale della componente stabile di ciascuno dei fondi certificati nel 2016, poi determinata per Regioni e città metropolitane dal dPCM 8 marzo 2019 nel 5 per cento[13].

Sono poi sopravvenute ulteriori deroghe al tetto di spesa per la contrattazione integrativa, con espressa esclusione dell'applicazione dell'art. 23, comma 2, cit., di cui si dà sinteticamente conto di seguito.

1. Per l'art. 11 del DL n. 135 del 2018, il limite previsto dall'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 non si applica:

a) agli incrementi previsti, successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dagli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico;

b) alle risorse previste da specifiche disposizioni normative a copertura degli oneri del trattamento economico accessorio per le assunzioni effettuate, in deroga alle facoltà assunzionali vigenti, successivamente all'entrata in vigore del citato articolo 23;

2. per l'art. 11-*bis* del DL 135/2018, non si applica, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, al trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa;
3. per l'art. 12, comma 3-*quater* del DL 28/01/2019, n. 4, non si applica per le assunzioni finalizzate al piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego;
4. per l'art. 1, comma 435-*bis*, legge 27 dicembre 2017, n. 205, come modificato dall'art. 25, comma 1, DL 30 dicembre 2019, n. 162, il limite non si applica ai fondi contrattuali per il trattamento economico accessorio della dirigenza medica, sanitaria, veterinaria e delle professioni sanitarie, che sono incrementate di 14 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2025 e di 18 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026;

[13] L'Accordo in Conferenza Unificata è stato sancito in data 18 dicembre 2019.

5. per l'art. 33, comma 1, DL 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, non si applica alle Forze di Polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, a decorrere dall'esercizio finanziario 2018, per il pagamento dei compensi per prestazioni di lavoro straordinario svolte, per le quali la norma dispose specifica autorizzazione di spesa a tali fini di ulteriori 38 milioni rispetto agli stanziamenti di bilancio;
6. per l'art. 1, commi 150, 442, 527 e 1091, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 non si applica al personale contrattualizzato non dirigente dell'amministrazione civile dell'Interno, per il quale il fondo risorse decentrate è stato incrementato di 7 milioni di euro per ciascuna delle annualità del biennio 2019-2020 e di 18 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021, con ulteriore incremento di 12.000.000 di euro per il 2020 per far fronte alle particolari attività di supporto in materia di immigrazione, ordine pubblico, soccorso pubblico e protezione civile; per il personale della carriera prefettizia e il personale di livello dirigenziale contrattualizzato dell'Amministrazione civile dell'interno è poi stato previsto l'incremento del Fondo per la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato. Ulteriori incrementi in deroga all'art. 23 sono stati stanziati dalla medesima legge di bilancio per il 2019 per le Forze di Polizia e le Forze armate "*in relazione alla specificità delle funzioni e delle responsabilità dirigenziali connesse alle esigenze in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di immigrazione, di tutela economico-finanziaria, di difesa nazionale e di soccorso pubblico, al fine di incentivare il miglioramento dell'efficienza dei correlati servizi*" e ulteriori risorse sono state stanziate ad incremento dei fondi per la retribuzione di rischio e posizione e per la retribuzione di risultato dei dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco di cui agli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 42 e di quelli la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato del personale della carriera prefettizia di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 4 maggio 2018, n. 66.

   Peraltro, per il personale dipendente del Servizio sanitario regionale è stata prevista l'implementazione dei fondi per la contrattazione decentrata integrativa di ciascuna azienda o ente con quota parte dei trasferimenti INAIL, di cui al comma 526 della medesima legge di bilancio, determinata con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

   Infine, la medesima legge n. 145/2018 dispone che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga al limite di cui all'articolo 23,

comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. La quota destinata al trattamento economico accessorio, al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP a carico dell'amministrazione, è attribuita, mediante contrattazione integrativa, al personale impiegato nel raggiungimento degli obiettivi del settore entrate, anche con riferimento alle attività connesse alla partecipazione del comune all'accertamento dei tributi erariali e dei contributi sociali non corrisposti, in applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, nei limiti del 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo individuale;

7. per l'art. 1-*ter*, comma 4, DL 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132, il limite di spesa di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 non si applica al personale coinvolto in specifici progetti locali presso istituti e musei, per i quali è previsto l'incremento del Fondo risorse decentrate del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo al fine di migliorare la fruibilità e la valorizzazione degli istituti e dei musei dotati di autonomia speciale, con versamento di introiti al bilancio dello stato e riversamento ai fini suddetti di remunerazione delle particolari condizioni di lavoro, comunque entro il limite massimo complessivo del 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo;
8. per gli artt. 16-*ter*, comma 2, e 50-*bis*, comma 1, DL 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, l'art. 23 cit. non si applica al personale dell'agenzia delle entrate per il triennio 2016–2018, per il quale la quota incentivante di parte variabile è aumentata del 50 per cento delle risorse derivanti dalle convenzioni stipulate dall'Agenzia delle entrate con soggetti pubblici o privati dirette a fornire servizi in forza di specifiche disposizioni normative, certificate dal collegio dei revisori;
9. per l'art. 1, commi 129 e 131, legge 27 dicembre 2019, n. 160, il limite è derogato a favore delle Forze di Polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, per le quali, a decorrere dall'anno 2020 è autorizzata la spesa per un ulteriore importo di 48 milioni di euro in deroga, nonché per il lavoro straordinario del corpo dei vigili del fuoco, per i quali, a decorrere dall'anno 2020, è previsto un incremento di risorse di 2 milioni di euro in deroga;
10. per l'art. 20 del DL n. 162 del 30 dicembre 2019, si ha un'ulteriore deroga al tetto di spesa per la contrattazione integrativa a favore delle Forze di Polizia, con risorse aggiuntive da incrementarsi di 3 milioni di euro per l'anno 2020, 5 milioni di euro per l'anno 2021 e 8 milioni di euro annui a decorrere dal 2022.

5. La disciplina del *turn over*

Il settore nel quale si assiste ad una apertura rispetto alla politica di rigido rigore e di contenimento della spesa pubblico di personale pubblico sin qui registrata è quello del *turn over*. A partire dal 2019, infatti, per le Amministrazioni dello Stato, le Regioni e gli

Enti locali si riapre alla capacità assunzionale del 100 per cento dei cessati. Detto integrale reintegro è stato ammesso per le università già a partire dal 2018.

Con ogni evidenza si tratta comunque di un'apertura di tipo prudenziale, che consente il reintegro integrale del personale pensionato o che per altre ragioni abbia concluso il rapporto di lavoro, ma rimette nuove ulteriori assunzioni a previsioni specifiche di legge.

Amministrazioni dello Stato

Invero, la vicenda del *turn over* aveva subito in passato misure di contenimento coerenti con il quadro di limitazione del costo del lavoro realizzato per altri versanti a partire dal 2008[14]. Nel 2016, peraltro, a fronte del forzato superamento del blocco della contrattazione collettiva, il legislatore aveva provveduto a rimodulare la disciplina del *turn over*, ripartendo le percentuali assunzionali in modo peggiorativo rispetto alla previgente disposizione contenuta nel DL n. 190/2014.

Infatti, all'avvento della pronuncia della Corte costituzionale n. 178/2015, vigeva l'art. 3, comma 1, del DL cit., che disponeva per le Amministrazioni dello Stato un progressivo superamento dei limiti del *turn over*, con facoltà di reintegro del personale cessato del 20 per cento nel 2014, del 40 per cento nel 2015 del 60 per cento nel 2016, dell'80 per cento nel 2017 e del 100 per cento nel 2018.

Per contro, la legge di stabilità per il 2016, ha imposto un rallentamento al percorso del reintegro integrale, ripartendo le percentuali in quote del 25 per cento per anno dal 2016 al 2018 e ammettendo il 100 per cento del reintegro solo nel 2019 (art. 1, comma 227 della legge 208/2015).

La sopravvenienza nel 2019 del termine della limitazione è stata poi confermata dall'art. 3, comma 1 della legge n. 56/2019, cd. decreto "Concretezza".

Peraltro, la legge di bilancio per il 2019 ha previsto anche facoltà assunzionali aggiuntive rispetto a quelle a legislazione vigente a favore di alcune Amministrazioni, con copertura a valere sul fondo per il pubblico impiego, di cui all'art. 1, comma 365 della legge n. 2015 del 2016, rifinanziato dal comma 298 della medesima legge, con obbligo di comunicare ai Dipartimenti della funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato i dati concernenti le relative procedure concorsuali, nonché la spesa annua lorda per il trattamento economico complessivo, sempre ai fini di contenimento della spesa, con autorizzazione ad assumere da emanarsi solo all'esito delle verifiche da questi operate (art. 1, commi 301 e. 302, della legge n. 145/2018).

La stessa legge di bilancio 2019 ha però disposto che, per il 2019, la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli enti pubblici non economici e le Agenzie fiscali, in

[14] Per le Amministrazioni dello Stato, i limiti assunzionali, inizialmente previsti dall'art. 66 del DL n. 112 del 2008, sono stati modificati dalla legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) e, successivamente, dal DL n. 90 del 2014 (art. 3, comma 1), convertito nella legge n. 114 dell'11 agosto 2014.

relazione alle ordinarie facoltà di assunzione riferite al medesimo anno, non possano effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 15 novembre 2019 (articolo 1, comma 399, della legge 145/2018).

Regioni ed Enti locali

Anche per Regioni ed Enti locali, la disciplina evolutiva del *turn over*, che per effetto del DL n. 90/2014 vedeva indicato l'obiettivo dell'integrale ricostituzione del personale cessato a partire dal 2018[15], aveva subito una battuta d'arresto per effetto dell'intervento della legge di stabilità per il 2016, con la previsione di una nuova riduzione della percentuale delle assunzioni al 25 per cento delle cessazioni dal 2016 al 2018, e l'approdo alla copertura del 100 per cento del personale cessato solo nel 2019 (art. 1, comma 228 della legge 208/2015).

Con successivi interventi di legge, inoltre, si è provveduto alla regolazione di dettaglio in tema di assunzioni e *turn over*.

Per quanto riguarda specificamente le Regioni che nell'anno precedente abbiano fatto rilevare una spesa di personale inferiore al 12 per cento al titolo I delle entrate correnti (entrate tributarie), al netto delle entrate a destinazione vincolate, l'articolo 22, comma 1-*bis*, del DL 50/2017 ha disposto che la suddetta percentuale del 25 per cento sia aumentata al 75 per cento per il biennio 2017-2018.

Per i Comuni con meno di 10.000 abitanti non sottoposti nel 2015 al patto di stabilità interno e con un rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, l'articolo 16, comma 1-bis, del DL 113/2016 ha innalzato la richiamata percentuale al 75 per cento.

Per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti (in luogo di quelli con meno di 10.000), l'articolo 22, comma 2, del DL 50/2017 ha disposto, fermi restando i vincoli del rapporto dipendenti-popolazione, l'estensione delle suddette maggiori facoltà assunzionali al 75 per cento nel biennio 2017-2018.

Inoltre, l'articolo 1, comma 479, della legge 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) ha disposto un sistema premiale (monetario e assunzionale) dal 2018 per gli enti territoriali che conseguano specifici risultati di bilancio. In particolare, si prevede la possibilità, per i Comuni che abbiano rispettato determinati vincoli di bilancio e con un rapporto

[15] Invero, fino al 2013 sussisteva il divieto agli enti sottoposti al patto di stabilità interno, nei quali l'incidenza delle spese di personale era pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti potevano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 1, c. 557 L. 296/2006 – art. 76, c. 7 DL 112/2008). L'art. 3, comma 5, del DL n. 90 del 2014 aveva, poi, stabilito che negli anni 2014 e 2015 le Regioni e gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno potevano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, mentre il *turn over* era esteso all'80 per cento negli anni 2016-2017 e al 100 per cento a decorrere dall'anno 2018, nel rispetto della disciplina sulla riduzione della spesa per il personale, come definita dai commi 557, 557-*bis* e 557-*ter* della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).

dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica degli enti deficitari o dissestati, di innalzare la percentuale del *turn over* dal 25 per cento al 75 per cento, percentuale ulteriormente elevata al 90 per cento dall'art. 22, comma 3, del DL 50/2017.

L'applicazione di tale norma cessa di avere applicazione dal 2019, anno in cui, come ricordato, si ha il passaggio all'integrale sostituzione dei cessati (art. 1, comma 823, della legge 145/2018).

A decorrere dal 2019 è inoltre eliminato il divieto di assunzioni per le amministrazioni che nell'anno precedente non hanno rispettato il pareggio di bilancio.

Peraltro, i Comuni con popolazione compresa tre 1.000 e 5.000 abitanti, che avessero fatto rilevare nell'anno precedente una spesa di personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, l'art. 1 comma 863 della legge n. 205 del 2017 aveva previsto lo sblocco totale del *turn over* sin dal 2018.

Dal 1° gennaio 2020 l'articolo 33 del DL n. 34 del 2019 (cd. decreto crescita), ha ridisegnato completamente le regole in materia di limiti assunzionali per le Regioni e per i Comuni, che possono assumere personale a tempo indeterminato fino ad una spesa complessiva non superiore ad un determinato valore soglia, definito con decreto ministeriale. Per le Regioni, al fine di individuare il valore soglia (rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti), è stato emanato il DM 3 settembre 2019 (con valori che vanno dal 5 al 13,5 per cento, in relazione alle fasce demografiche). Tale DM ha fissato al 1° gennaio 2020 la data a decorrere dalla quale si applica la suddetta disciplina alle Regioni a statuto ordinario.

In fase di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 le Regioni, nel limite del valore soglia, possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al 10 per cento nel 2020, al 15 per cento nel 2021, al 18 per cento nel 2022, al 20 per cento nel 2023 e al 25 per cento nel 2024, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Per i Comuni, l'art. 1, comma 853 della legge di bilancio 2020 n. 160 del 2019 ha precisato che il decreto ministeriale che deve stabilire anche per tali enti il citato valore soglia, dovrà anche stabilire un valore soglia superiore a quello prossimo al valore medio. I Comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, che fanno parte delle "unioni dei comuni", al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità, possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle stesse, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di

contenimento della spesa di personale. Il valore soglia è stato individuato per i Comuni con il DM 17 marzo 2020, che ha anche fissato al 20 aprile 2020 la data a decorrere dalla quale si applica la suddetta disciplina ai Comuni.

Università

Anche le Università, originariamente assoggettate alle disposizioni contenute nel DL n. 112/2008 in tema di *turn over* (cfr. art. 66, comma 13-*bis*, del DL 112/2008), hanno goduto di spazi assunzionali migliorativi per effetto delle modifiche successivamente intervenute con le leggi di stabilità dal 2014 al 2016 (art. 1, comma 460, legge 147/2013, art. 1, comma 346, L. 190/2014, art. 1, comma 251, legge 208/2015).

In particolare, le Università hanno potuto procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento per il biennio 2012-2013, al 50 per cento per il biennio 2014-2015, al 60 per cento per il 2016 e all'80 per cento per il 2017 di quella relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente. A decorrere dal 2018, tale percentuale è divenuta pari al 100 per cento.

Oltre tali limiti assunzionali, il MIUR, con proprio decreto, provvede all'attribuzione a ciascuna università del contingente delle assunzioni, espresso in termini di punti organico (art. 7 d.lgs. 49/2012).

L'art. 1, comma 672, della L. 205/2017 (legge di bilancio 2018) ha consentito alle Università con un valore dell'indicatore delle spese di personale inferiore all'80 per cento di attivare, entro il 31 dicembre 2018, procedure di chiamata di professori di prima e seconda fascia, nonché di ricercatori a tempo indeterminato (ruolo ad esaurimento, a seguito della legge 240/2010), riservate a personale già in servizio presso università che si trovino in una situazione di significativa e conclamata "tensione finanziaria"– deliberata dagli organi competenti – e che abbiano un valore dell'indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80 per cento.

Vari interventi sono stati poi diretti a favorire l'ingresso di giovani ricercatori nelle università, a cominciare dall'art. 1, comma 347, della legge 190/2014 che ha previsto che nel triennio 2015/2017 il numero dei ricercatori a tempo determinato di tipo "b" reclutati non poteva essere inferiore alla metà di quello dei professori di prima fascia reclutati nel medesimo periodo (rapporto 1:2).

La legge di bilancio 2019 (articolo 1, comma 399, della legge 145/2018) ha disposto anche per le Università il divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 1° dicembre 2019. Sono fatti salvi gli inquadramenti nel ruolo di professore associato ai sensi dell'articolo 24, comma 5, della legge 240/2010, che possono essere disposti nel corso dell'anno 2019 al termine del contratto di ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della stessa legge.

Enti di ricerca

Per gli Enti di ricerca le limitazioni del *turn over*, introdotte con il DL n. 90/2014 (art. 3, comma 2, del DL n. 90/2014) e le successive modifiche sono state superate in seguito all'emanazione del d.lgs. 218/2016, che ha riconosciuto agli enti pubblici di ricerca autonomia statutaria e regolamentare.

Pertanto, ogni ente adotta, in conformità con le linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca (PNR), un Piano triennale di attività, aggiornato annualmente e approvato dal Ministero vigilante, con il quale determina autonomamente anche la consistenza e le variazioni dell'organico e la programmazione per il reclutamento, nel rispetto dei limiti in materia di spesa per il personale (artt. 7 e 9, del DL cit.).

Non possono, tuttavia, procedere all'assunzione di personale gli enti che al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento riportano un valore dell'indicatore delle spese di personale pari o superiore all'80 per cento – calcolato rapportando le spese complessive di personale nell'anno di riferimento alla media delle entrate complessive dell'ente nell'ultimo triennio.

Sono, infine, previste disposizioni che riguardano le assunzioni con contratto a tempo indeterminato per chiamata diretta di ricercatori o tecnologi italiani o stranieri dotati di altissima qualificazione scientifica, che si sono distinti per merito eccezionale o che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale (cfr. art. 16 del DL cit.).

CAPITOLO SECONDO

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA NEL PERIODO 2010-2020

1. La spesa di personale nella politica macroeconomica – *1.1. Consuntivo e previsione – 1.2. Retribuzioni contrattuali pubbliche, private e inflazione – 1.3. Economia del blocco delle retribuzioni pubbliche: alcune considerazioni* - **2. L'andamento dei redditi e dei dipendenti pubblici in Italia e nei paesi europei dal blocco dei contratti agli ultimi anni -** *2.1 I dipendenti pubblici nei vari settori istituzionali di governo. 2.2 Reddito complessivo e reddito medio dei dipendenti pubblici nei diversi livelli istituzionali. 2.3 La spesa del pubblico impiego pro capite: il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi europei.*

1. La spesa di personale nella politica macroeconomica

1.1. Consuntivo e previsione

Nel 2019, secondo i dati diffusi dall'Istat[16], la spesa per redditi da lavoro dipendente si è attestata su un valore di circa 173,3 miliardi, con un incremento modesto rispetto al 2018 (circa 0,4 per cento).

Il dato di consuntivo è prossimo alle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF 2019, che imputavano al 2019 un aumento dello 0,3 per cento.

Dopo aver segnato tassi di variazione negativi dal 2011, nel 2016 i redditi da lavoro dipendente della PA sono tornati a crescere moderatamente (1,5 per cento), sino al 3,2 per cento del 2018, anche per effetto della dinamica delle retribuzioni pro capite. Nella previsione, le annualità 2019 e 2020 scontano la conclusione della tornata contrattuale 2016-2018, l'inizio di quella relativa al triennio 2019-2021, nonché la ripresa delle assunzioni[17]. A tali dinamiche si contrappongono il maggior numero di pensionamenti per effetto della c.d. "Quota 100".

Pertanto, l'importo della spesa per redditi si annuncia già nel 2020 oltre i valori del 2010, in attesa di un ulteriore incremento nel 2021 (Grafico 1). Al riguardo, le previsioni di spesa per il 2020 e per il 2021 scontano, per il primo anno, la chiusura della tornata contrattuale 2016-2018 e, per il secondo anno, la completa definizione dei rinnovi relativi al triennio 2019-2021, ad esclusione di quelli del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblici per i quali si prevede la chiusura nel 2020[18].

[16] Istat, Pil e indebitamento delle AP, anni 2016-2019, 2 marzo 2020; Conto trimestrale delle AP - IV trimestre 2019, 26 giugno 2020.
[17] A partire da quella per il 2018, le leggi di bilancio hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà, con una spesa a regime dal 2024.
[18] Per l'anno 2020, le stime includono la spesa per l'anticipazione contrattuale, a regime dal luglio 2020 (corrispondente

GRAFICO 1

Fonte: Istat, Pil e indebitamento delle AP, anni 2016-2019, 2 marzo 2020; Conto trimestrale delle AP - IV trimestre 2019, 26 giugno 2020; DEF 2020 spesa per redditi a politiche invariate.

La crescita della spesa per redditi attesa per il 2019 e 2020, rispettivamente dello 0,4 e 1,3 per cento, non avrebbe dovuto comportare modifiche della relativa incidenza sul Pil nominale; infatti, sulla base della stima governativa contenuta nella NADEF 2019 e nello stesso DEF 2020, in assenza di emergenza[19], tale rapporto si sarebbe dovuto mantenere al di sotto del 10 per cento. Tuttavia, gli eventi sanitari esplosi all'inizio del 2020, dovuti all'emergenza Covid-19[20], hanno pesato notevolmente sul livello di incidenza della spesa per redditi. Gli effetti finali sono difficili da stimare per il 2020, ma prospettano una forte caduta del Pil nominale (-7,1 per cento) e una conseguente crescita del rapporto a valori di dieci anni fa, nonostante gli sforzi di contenimento legati al blocco della contrattazione collettiva[21].

sostanzialmente alla indennità di vacanza contrattuale prevista dal precedente ordinamento), e per la corresponsione dell'elemento perequativo (decorrente dal mese di gennaio 2019) con riferimento ai comparti in cui tale emolumento è previsto dai CCNL 2016-2018.

[19] DEF 2020, Sez. I, par. I.2, pag. 9 "*Sebbene le previsioni di crescita dei principali istituti per il 2020 fossero vicine allo zero, i dati oggi disponibili suggeriscono che la crescita media annua del PIL reale sarebbe stata prossima allo 0,6 per cento previsto nella NADEF*."

[20] La situazione di emergenza è dichiarata sino al 31 luglio 2020, come indicato nella delibera del CdM del 31 gennaio 2020. Tra i principali decreti emergenziali, il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 (c.c.m. dalla legge n. 13 de 5 marzo 2020); dPCM attuativi del 23, 25 febbraio, dell'1, 4, 8, 9, 11 e 22 marzo 2020; direttiva del 25 febbraio 2020 n. 1 e circolare n. 1/2020 del Ministro per la Pubblica amministrazione; direttiva n. 2 del 12 marzo 2020 sostituisce la precedente; decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020 (AS 1746, in commissione l'11 marzo 2020, scaduto il 1° maggio 2020) e il decreto-legge n. 11 dell'8 marzo 2020 che regola l'amministrazione della giustizia per garantirne continuità ed efficienza (AS 1757 assegnato 9 marzo 2020, scaduto il 7 maggio), e n. 14 del 9 marzo per il potenziamento del SSN (AC 2428, assegnato 11 marzo 2020, decaduto l'8 maggio). Infine, il decreto-legge n. 18 del 17 marzo (c.c.m. dalla legge n. 27) e il n. 19 del 25 marzo 2020 (c.c.m dalla legge 22 maggio n. 35) con relativi dPCM del 10 e 26 aprile 2020, quest'ultimo per regolare l'inizio dell'apertura parziale delle attività dal 4 maggio (fase 2).

[21] La previsione contenuta nel DEF 2020, approvato il 24 aprile 2020 in versione semplificata con orizzonte limitato al biennio 2020-2021, indica una contrazione del Pil nominale per il 2020 del 7,1 per cento (Pil reale -8 per cento) e una successiva ripresa del 6,1 per cento nel 2021. Nella spesa per redditi 2020 sono considerati gli effetti della decretazione d'urgenza fino all'emanazione del decreto-legge n. 18/2020.

In base alle previsioni del DEF 2020 l'IPCA è stimato in riduzione del 0,2 per cento nel 2020 (+1,7 nel 2021)[22]. Gli effetti di contenimento sul deflatore del Pil 2020, indicato al +1 per cento nel 2020 (a fronte del +1,3 per cento nella NADEF 2019), concorrono alla crescita del rapporto tra Pil e spesa per redditi da lavoro nel settore pubblico; quest'ultimo, infatti, in assenza dell'emergenza sanitaria, era previsto allo stesso valore del 2019 (Grafico 2).

GRAFICO 2

SPESA PER REDDITI E PIL

in miliardi

Fonte: Istat 2 marzo e 26 giugno 2020; DEF 2020, stima Pil nominale 2020 No Covid-19 +1,6 per cento.

La diminuzione del peso della spesa per redditi è pressoché costante sino al 2017. In un periodo pur caratterizzato dalla crisi economica, il blocco della contrattazione e del *turn over*, congiuntamente ai ritardi nel sottoscrivere i rinnovi, hanno mantenuto le variazioni dei redditi al di sotto di quelle del Pil (Grafico 3). Rimanendo in periodo *ante* Covid-19, nel triennio 2017-2019, si intravede un lieve rialzo dell'incidenza della spesa per redditi, in virtù dell'avvio dei rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018; tale aspetto, sommato alle incertezze di una ripresa strutturale dell'economia e ad un *trend* inflazionistico al di sotto degli obiettivi della BCE, già lasciava scorgere un rischio di accentuazione dell'incidenza dei redditi da lavoro del settore pubblico sul Pil nominale, anche rispetto alle stime della NADEF 2019. Queste ultime sono state, poi, integralmente rivisitate a causa degli effetti del *lockdown* che ha costretto alla sospensione delle attività su base nazionale sino al 3 maggio 2020, ad eccezione dei servizi essenziali[23].

[22] A giugno 2020 i prezzi sono previsti in rallentamento per il secondo mese consecutivo a causa soprattutto dei beni energetici; l'IPCA tendenziale di giugno frena nella componente di fondo, calcolata al netto di energia e alimentari freschi (+0,7 per cento, da 0,8), in quella al netto di energia, alimentari (incluse bevande alcoliche) e tabacchi (+0,5 per cento, da 0,6) e in quella al netto dei soli beni energetici (+0,9 per cento, da 1,1). Istat, *Prezzi al consumo - giugno 2020*, del 30 giugno 2020.

[23] Cfr. dPCM 10 aprile 2020, in attuazione del decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, c.c.m. dalla legge 22 mggio 2020n n. 35, che prosegue le misure emergenziali intraprese con il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, c.c.m. dalla legge 5 marzo 2020 n. 13.

GRAFICO 3

Fonte: dati Istat al 2 marzo e 3 aprile 2020; DEF 2020: *-8*,1 per cento Pil reale tendenziale, +1 per cento deflatore Pil.

La diminuzione della spesa per redditi ha beneficiato soprattutto del blocco delle assunzioni, il cui termine ha frenato la contrazione del numero di dipendenti pubblici, aprendo la strada ad una prospettiva di crescita, in termini di volumi, del personale e ad un correlato ampliamento degli effetti finanziari attesi dai rinnovi 2019-2021, che il DEF stima particolarmente intensi nel 2021 (Grafico 4)

GRAFICO 4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, dataset: occupazione per branca di attività, ed. aprile 2020; Conto trimestrale delle AP, 26 giugno 2020; DEF 2020 spesa per redditi a politiche invariate stime 2020 e 2021.

Nel periodo sino al 2019, la distribuzione del personale pubblico tra amministrazioni centrali e locali ha subìto un sensibile mutamento, con impatto negativo soprattutto a livello locale.

Le variazioni annue del numero dei dipendenti delle Amministrazioni locali sono costantemente negative sino al 2019, mentre per le Amministrazioni centrali, già a partire dal 2014, si registrano andamenti positivi. Nel periodo 2010-2015, il calo della platea soggettiva dei dipendenti pubblici sul 2009 (come sul 2010) è stato di oltre il 7 per cento, a livello di Amministrazione locale, e di circa il 5,5 per cento a livello centrale (-3,1 sul 2010), ma già in ripresa a tale data (Grafico 5). È rilevante, pertanto, il contributo del personale a livello locale sull'andamento della spesa per redditi e sulle relative componenti; la sua quota sul totale della PA era il 42 per cento nel 2009, salita al 42,9 nel 2011 in ragione del più repentino calo dei dipendenti a livello centrale (-4,3 per cento sul 2009 contro -0,7 a livello locale), per poi contrarsi al 40,9, nel 2016, e sino al 40 per cento, nel 2019. La quota dei dipendenti centrali, invece, dal 2012 è in continua crescita; nel 2019 essa si attesta al 58,8 per cento, maggiore del 2009, ma con il 3,6 per cento di personale in meno.

In termini di distribuzione centrale/territoriale, il rapporto tra il personale delle amministrazioni locali e centrali si attestava al 77 per cento nel 2011; nel 2019 l'indice risulta sceso al 68 per cento. Rispetto al livello del 2009, il numero di dipendenti locali si è ridotto di 8,5 punti percentuali, nel 2016, e di ben 11,7, nel 2019.

GRAFICO 5

DIPENDENTI PA LOCALI E CENTRALI

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, dataset: occupazione per branca di attività, ed. aprile 2020.

La rimozione dei vincoli finanziari e numerici che per lungo tempo avevano condizionato le politiche del personale pubblico ha reso maggiormente complessa l'attività

previsionale dell'andamento della spesa per redditi pubblici nei documenti di programmazione finanziaria. La disamina storica delle dichiarazioni governative *ex ante* evidenzia una crescente difficoltà nel minimizzare lo scarto tra previsioni e dato a consuntivo della spesa per redditi. Peraltro, su tale difficoltà di previsione incidono anche le variazioni del perimetro soggettivo delle Pubbliche amministrazioni, periodicamente aggiornato dall'Istat, che si riflettono sul dato consuntivo di spesa[24]. Una indicazione generale si evince dalla capacità previsionale degli ultimi dieci anni, sia in presenza, sia in assenza del blocco della contrattazione e del *turn over* (Tavola 1 e Grafico 6)

TAVOLA 1

CONFRONTO TRA PREVISIONI DEF E CONSUNTIVI SULLA SPESA PER REDDITI DEL PUBBLICO IMPIEGO

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DFP 2010		*174964*	*173893*	*174102*	*174707*									
DEF 2011	*prev. LV*	*171905*	*171090*	*170693*	*170840*	*172191*								
	prev.a P INV					174068								
DEF 2012	*prev. LV*		*170052*	*169116*	*168243*	*168017*	*168937*							
	prev.a P INV						170767							
DEF 2013	*prev. LV*			*165366*	*163587*	*161910*	*163612*	*163849*	*163871*					
	prev.a P INV						164723	165825	166724					
DEF 2014	*prev. LV*				*164062*	*162884*	*163015*	*162945*	*162800*	*163291*				
	prev.a P INV					163109	165126	167473	169382	171890				
DEF 2015	*prev. LV*					*163874*	*164752*	*166428*	*165742*	*165771*	*166270*			
	prev.a P INV							168092	169902	172465	175035			
DEF 2016	*prev. LV*						*161746*	*163942*	*162692*	*162321*	*162656*			
	prev.a P INV								162692	162321	163256			
DEF 2017	*prev. LV*							*164084*	*166733*	*165921*	*166468*	*166749*		
	prev.a P INV									166471	167018	167299		
DEF 2018	*prev. LV*								*164007*	*170990*	*169687*	*169239*	*169439*	
	prev.a P INV									170990	170597	171343	172700	
DEF 2019	*prev. LV*									*171826*	*172594*	*174018*	*173751*	*174859*
	prev.a P INV										172594	175277	176082	178015
NADEF 2019	*prev. LV*										*172902*	*174611*	*174282*	*175859*
DEF 2020	*prev. LV*											*175571*	*180869*	
	prev.a P INV											*175571*	*181204*	
ISTAT	consuntivo	**174301**	**171347**	**167978**	**166780**	**165228**	**163919**	**166387**	**167221**	**172501**	**173253**			

Nota: per i DEF in verde il preconsuntivo (nel DEF 2020 il 2019 coincide con il consuntivo), in giallo le previsioni del Governo. Istat dati aggiornati al 26 giugno 2020.

In termini generali, una lettura diacronica tra documenti di programmazione finanziaria della previsione della spesa per redditi sul medesimo esercizio può dare un esempio dell'approssimazione al valore definitivo man mano che gli anni di emissione dei documenti si addentrano nel periodo di blocco della spesa (Grafico 6). In particolare, le previsioni a legislazione vigente e a politiche invariate mostrano un sensibile avvicinamento, reciproco e ai valori osservati, in prossimità della fase finale del blocco, in ragione del perfezionamento delle stime delle politiche invariate stesse. L'assenza delle variabili di contrattazione e *turn over* migliora tutte le previsioni di spesa, ma solo a valle di un periodo di consolidamento. Invero il 2016 osserva la migliore previsione inter-documentale,

[24] In particolare, si segnala, nel 2016, l'inclusione della RAI nella lista S13 elaborata dall'Istat. Nel 2018, il perimetro del settore delle Amministrazioni Pubbliche si è ulteriormente allargato, a seguito della riclassificazione di diverse unità (Rete Ferroviaria italiana S.p.A, FerrovieNord S.p.A., Cassa del Trentino S.p.A. e Invitalia), determinando un innalzamento della spesa di quasi 1.800 milioni.

sia tendenziale che a politiche invariate, vi rientrano i documenti a partire dal DEF 2013, già da due anni all'interno del blocco, sino al DEF 2017 che presenta il 2016 come pre-consuntivo. A partire dal 2017, il rinnovo della contrattazione e la ripresa delle assunzioni[25] influenzano significativamente la spesa e l'attendibilità delle previsioni, portando lo scarto dai valori Istat 2018 e 2019 a triplicarsi.

Tale conclusione trova conferma anche prendendo in esame i singoli documenti programmatici; la correlazione tra stime previsionali e dati consuntivi (Grafico 7) evidenzia come, nella fase inoltrata del blocco, si assista ad una maggiore attendibilità delle previsioni a politiche invariate (DEF 2013, 2014 e 2015). Solo nel periodo iniziale, di avvio del blocco, ad eccezione del primo anno, il tendenziale ha una discreta correlazione con i valori consuntivi (DEF 2012 e 2013). Diversamente, nel biennio finale (DEF 2014 e 2015) le previsioni si discostano più nettamente dall'andamento reale, con l'eccezione delle stime a legislazione vigente del DEF 2018 che incorpora nelle proprie previsioni le prime sottoscrizioni.

Come immaginabile, l'alea della dialettica contrattuale, in assenza di vincoli legislativi, incide più nettamente sulla puntualità delle previsioni di spesa, in ragione del peso numerico dei beneficiari degli effetti delle sottoscrizioni.

GRAFICO 6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DFP 2010, DEF dal 2011 al 2019, NADEF 2019 e Istat dati al 26 giugno 2020.

[25] A titolo esemplificativo, si riportano alcuni interventi nelle ultime 4 leggi di bilancio:
in LB 2017 la programmazione delle assunzioni per le amministrazioni dello Stato ha inizio con l'art. 1 comma 365 (il comma 409 interviene anche per il personale del SSN);
in LB 2018, art. 1, commi 274 per il Maeci, c. da 287 a 290 per le Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, c. 296 per il Corpo della guardia di finanza, c. 302 per il Mint, c. 305 per il Mibact, c. 478 e 479 per il Mig, 565-566 e 570-573 per il Mit, 607-611 e 622-626 per il Miur, 982 e 983 per l'Agenzia delle entrate;
in LB 2019, vi sono ancora l'art. 1 commi 162-165 PCM, c. 298-301 per Corte dei conti, Mig, Milps, Miur, Inps, PCM, 303 per il Mise, 305 per il Mid, 307 308 310 311, 313 per il Mint, 314-315 per il Maeci, 317 per il Mattm, 318-319 Avvocatura dello Stato, 320-321 per Consiglio di Stato e Tar, 322 per Corte dei conti, 338 e 342 per il Mibact, 348-349 e 352 per il Mef, 355 e 356 per Mis, 372-373 per il Mit, 379 per il Mig, 381-383 e 389-392 per il Mint e Mig ;
la LB 2020 conferma la programmazione nelle assunzioni nei commi 136-138, 155, 164, 170-171, 299, 301, 328, 415-416, 419, 421-422, 424-425.

GRAFICO 7

CORRELAZIONE PREVISIONI – CONSUNTIVI

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DFP 2010, DEF dal 2011 al 2019, NADEF 2019 e Istat dati al 26 giugno 2020. NOTA: Sono prese in considerazione solo le previsioni su almeno tre esercizi.

1.2. Retribuzioni contrattuali pubbliche, private e inflazione

Nell'ultimo quindicennio, il confronto dell'indice IPCA al netto degli energetici con gli indici delle retribuzioni contrattuali del settore privato e dei comparti pubblici conferma sia l'andamento lineare degli incrementi contrattuali del settore privato, sia la doppia dinamica delle retribuzioni dei comparti pubblici. Questi ultimi, infatti, fino al 2010, seguono gli incrementi dei rinnovi contrattuali a gradoni (Grafico 8), mentre, già a partire dal 2011, l'indice dei comparti si assesta sul medesimo valore sino al 2015, per riprendere effettivamente a crescere solo dal 2017, visto il ritardo nei rinnovi 2016-18.

GRAFICO 8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, dataset retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto, qualifica quadro-impiegato, dati all'8 maggio 2020.

Nel periodo 2005-2019 la crescita contrattuale del settore privato rispetta la tendenza dell'indice IPCA, al netto degli energetici. I comparti pubblici, che fino al 2010 avevano beneficiato di incrementi maggiori dell'indice inflattivo di riferimento, dopo il blocco hanno ripreso la contrattazione in modo più dimensionato all'inflazione, anche se solo con un parziale recupero del potere d'acquisto perduto in sei anni (Grafico 9).

GRAFICO 9

INFLAZIONE E CRESCITA CONTRATTUALE ANDAMENTO ANNUALE 2006-2019

Fonte Istat, Dataset: Ipca - medie annue dal 2001 (base 2015); indice retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto, qualifica quadro-impiegato, (base dic 2015), dati all'8 maggio 2020.

Il settore dei comparti pubblici, a differenza di quello privato, ha sofferto una perdita del potere d'acquisto che, come previsto dalla legge, non è stata recuperata (Grafico 10).

GRAFICO 10

INFLAZIONE E CRESCITA CONTRATTUALE. INDICE RETRIBUZIONI SETTORE PRIVATO-COMPARTI PUBBLICI: ANDAMENTO CUMULATO SU 2005

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Dataset: Ipca - medie annue dal 2001 (base 2015); indice retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto, qualifica quadro-impiegato, (base dic 2015), dati all'8 maggio 2020.

1.3. Economia del blocco delle retribuzioni pubbliche: alcune considerazioni

In ragione della stretta interrelazione tra retribuzione e previdenza (e imposte), si ritiene opportuno analizzare alcuni effetti della politica restrittiva in ambito retributivo e del *turn over*, sui bilanci delle gestioni speciali previdenziali in carico all'Inps[26].

[26] La Gestione speciale ex Inpdap è articolata nelle dieci contabilità di seguito elencate che -come disposto dall'art. 69, comma 14, legge 23 dicembre 2000, n. 388- conservano autonoma rilevanza economica e patrimoniale:
1) Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (ENPAS), rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento di fine servizio (indennità di buonuscita) a favore del personale dipendente dello Stato; 2) Gestione per il trattamento di fine servizio ai dipendenti degli enti locali (INADEL), rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento di fine servizio (indennità premio di servizio) al personale dipendente degli enti locali; 3) Gestione per la previdenza al personale dipendente degli enti di diritto pubblico (ENPDEP), che rileva i fatti connessi con l'erogazione dell'indennità di morte ai familiari dei dipendenti degli enti di diritto pubblico; 4) Cassa pensioni dipendenti enti locali (CPDEL), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico al personale dipendente degli enti locali; 5) Cassa pensioni insegnanti di asilo e scuole elementari parificate (CPI), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico a favore degli insegnanti di asilo e scuole elementari parificate; 6) Cassa pensioni ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (CPUG), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico a favore degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari; 7) Cassa pensioni sanitari (CPS), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico favore del personale medico delle aziende sanitarie locali; 8) Cassa trattamenti pensionistici statali (CTPS), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico a favore del personale dipendente dalle Amministrazioni dello Stato; 9) Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali, che rileva i fatti connessi con l'erogazione delle prestazioni creditizie e sociali; 10) Gestione per l'assistenza magistrale (ex ENAM), che rileva i fatti connessi con l'erogazione di benefici assistenziali ai dipendenti e pensionati delle scuole elementari e materne statali.

L'andamento della spesa per redditi riflette il *trend* delle relative componenti, tra le quali rientrano, oltre alla retribuzione lorda costituente un'uscita immediata per lo Stato, i contributi[27] effettivi, oggetto della successiva analisi[28] (Grafico 11). I contributi effettivi sono in questa sede osservati al fine di valutare le conseguenze del blocco 2011-2015 di contratti e assunzioni (già Grafico 1, Grafico 4 e Grafico 5) sulle entrate della *ex* gestione Inpdap e relative integrazioni statali di risorse.

GRAFICO 11

Dati in milioni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat Conto annuale PA 1999 - 2019, aprile 2020.

Nel periodo precedente il blocco, sotto la gestione Inpdap, i contributi in entrata al bilancio dell'Ente hanno seguito l'andamento dei rinnovi contrattuali con incrementi in progressivo rallentamento (Grafico 12), sino a raggiungere una fase di stasi dal 2011.

La tendenza, già nell'ultimo biennio della gestione Inpdap, segna un significativo "appiattimento", preludio della relativa stabilità di risorse in entrata che caratterizza la gestione speciale sino al 2017, momento a partire dal quale si inizia ad osservare il primo rialzo dovuto ai rinnovi per il triennio 2016-2018.

[27] I contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro sono versamenti effettuati dai datori di lavoro, a beneficio dei loro dipendenti, agli enti assicuratori (sistemi di sicurezza sociale e altri sistemi di assicurazione sociale connessi con l'occupazione). Tali versamenti comprendono tutti i contributi obbligatori, contrattuali e volontari, relativi all'assicurazione contro i rischi e i bisogni sociali quali, ad esempio, malattia, maternità, invalidità, vecchiaia, superstiti, disoccupazione.
I contributi sociali figurativi a carico dei datori di lavoro rappresentano la contropartita di altre prestazioni di assicurazione sociale erogate direttamente dai datori di lavoro ai loro dipendenti, ex dipendenti e altri aventi diritto, senza ricorrere a imprese di assicurazione o a fondi pensione autonomi e senza costituzione di un fondo speciale o di una riserva distinta a tale fine. Si suddividono in due categorie: contributi pensionistici figurativi e contributi pensionistici non figurativi.
[28] I contributi figurativi sono esclusi dall'esame attesa la relativa natura.

Come noto, nel 2012 le gestioni *ex* Inpdap sono confluite in Inps, sul cui bilancio si riflette la contabilizzazione degli effetti del blocco della spesa per redditi di lavoro pubblico[29].

GRAFICO 12

Dati in migliaia

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, i bilanci consuntivi degli enti previdenziali (Inpdap dal 1996 al 2011), e Inps, rendiconti dal 2012 al 2018, bilanci 2019 e 2020.

L'andamento dei contributi effettivi dei datori di lavoro dopo il 2011, indica un marcato contenimento delle risorse destinate alle prestazioni previdenziali la cui ripresa, timida dopo il 2015, è più evidente solo nel 2018, anno in cui si pone rimedio ai ritardi nelle sottoscrizioni dei rinnovi contrattuali per il 2016-2018. I contributi effettivi dei datori di lavoro (Grafico 11) e i contributi in entrata *ex* Inpdap si caratterizzano per un andamento fortemente correlato (Grafico 13).

[29] Dal 2012, anno in cui la gestione *ex* INPDAP passa in INPS, l'operazione di confluenza avviene con un disavanzo in sostanza più che dimezzato per l'operare delle regole contabili introdotte dalla legge di stabilità 2012 (legge 183/2011); queste ultime hanno consentito che la Gestione CTPS (dipendenti statali) operi in pareggio di bilancio, per quanto attiene il rapporto entrate / prestazioni. Alla chiusura dell'Inpdap la ripartizione delle entrate contributive per la previdenza tra datori di lavoro e lavoratori non è confrontabile con quella fornita nelle precedenti edizioni, poiché l'Inps - gestione *ex* Inpdap - ha adottato un diverso criterio. Il confronto tra i valori dal 2012 e quelli degli esercizi precedenti è limitato ai principali aggregati di bilancio, a causa sia della differente classificazione delle poste di bilancio sia delle diverse modalità di gestione di alcune fattispecie, da parte dei sistemi contabili dell'INPS e dell'*ex* INPDAP, per cui i dati non sono raffrontabili a livello di sottocategorie. Inoltre, dal 2012 si assiste all'attribuzione alla GIAS (Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno) degli oneri di cui all'art. 2, comma 4 e 5, L. 183/2011:
- una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalla Gestione speciale;
- tutti gli oneri relativi agli altri interventi a carico dello Stato previsti da specifiche disposizioni di legge;
- l'apporto dello Stato a favore della Cassa trattamenti pensionistici statali (CTPS).

GRAFICO 13

Dati in milioni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti dal 2012 al 2018; Istat, i bilanci consuntivi degli enti previdenziali (Inpdap dal 1996 al 2011), dataset Conto annuale, aprile 2020.

In dettaglio, nell'ambito delle dieci gestioni speciali, quelle dei dipendenti degli enti locali (CPDEL)[30] e degli statali (CTPS)[31] pesano per circa l'82 per cento dei contributi del datore di lavoro nelle gestioni *ex* Inpdap (il 60 per cento è riferibile al solo settore statale); in sostanza, essi rappresentano i contributi effettivi indicati nella spesa per redditi. È il *trend* di tali gestioni, in particolare quella statale, ad influenzare il totale delle entrate datoriali *ex* Inpdap dopo il 2011 (Grafico 14).

GRAFICO 14

GESTIONI EX INPDAP (*DATI IN MILIONI*)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti dal 2012 al 2018, bilanci di previsione 2019 e 2020; Istat, dataset Conto annuale, ed. aprile 2020. Il 2010 e 2011 riferiti alla gestione Inpdap sono assenti in quanto non confrontabili con le singole gestioni Inps.

[30] Cassa pensioni dipendenti enti locali.
[31] Cassa trattamenti pensionistici statali.

Nel periodo 2012-2018, l'analisi comparata tra l'andamento dei contributi *ex* Inpdap e quello dei contributi sociali effettivi evidenzia fenomeni di *trend* differenziati tra le gestioni CTPS e CPDEL (Grafico 15 e 16). Per la prima gestione (CTPS), dopo una fase di sostanziale stabilità contributiva dei datori di lavoro sino al 2015, si assiste ad una successiva crescita, più marcata dopo il 2017. Di contro, i contributi dei datori per CPDEL hanno subito un evidente calo, protrattosi sino al 2017, cui hanno posto termine le sottoscrizioni contrattuali, compensando la forte riduzione numerica del personale locale; l'intervento statale ha sostenuto la gestione CPDEL con il ripiano dei disavanzi dal 2014[32] (Grafico 17).

GRAFICO 15

GRAFICO 16

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti dal 2012 al 2018 e bilanci di previsione 2019 e 2020; Istat, dataset Conto annuale ed. aprile 2020.

[32] La gestione Inps eredita nel 2012 disavanzi precedenti per CPDEL e CTPS, rispettivamente, di 31 e 15 miliardi (Rend. 2012).

GRAFICO 17

Dati in milioni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti economici dal 2012 al 2018, bilanci economici 2019 e 2020.

In caso di carenza di copertura delle prestazioni previdenziali, gli interventi da parte dello Stato a favore delle gestioni "*ex* INPDAP" sono assicurati dalla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS)[33], come avviene per gli altri fondi e gestioni dell'INPS. L'intervento della GIAS, fino al 2017, opera in compensazione della differenza tra entrate contributive e prestazioni all'interno della gestione CTPS, per garantirne il pareggio *ex lege*; solo nel 2018 l'integrazione mostra un calo, a seguito della sensibile crescita dei redditi e dei relativi contributi. Parimenti, la presenza dell'effetto compensativo tra integrazione della GIAS e contributi del datore di lavoro pubblico è stimata anche nelle previsioni Inps per il 2019 e 2020.

Il blocco della spesa per redditi ha, quindi, concorso sino al 2015 a mantenere larga la forbice tra contributi del datore e prestazioni CTPS (Grafico 18), che, per effetto dei nuovi contratti e delle assunzioni di personale, si è andata richiudendo negli anni successivi. Ciò è avvenuto anche dopo il calo di quasi il 10 per cento del numero delle pensioni pubbliche nel 2012, che ha solo in parte limitato l'impatto sul disavanzo CTPS nel 2013 e riallocato la distribuzione per età di pensioni (Grafico 19).

[33] In generale, sono a carico di tale Gestione la quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata, annualmente adeguata in base alle variazioni dell'indice nazionale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati calcolato dall'Istat ed incrementato di un punto percentuale, altri interventi posti a carico dello Stato e, in particolare, il finanziamento della Cassa trattamenti pensionistici al personale statale.

GRAFICO 18

DIFFERENZA CTPS: CONTRIBUTI DATORE – SPESE PER PRESTAZIONI (DATI IN MILIONI)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti dal 2012 al 2018, bilanci 2019 e 2020.

GRAFICO 19

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat al 18 feb. 2020.

Nel periodo 2010-2015, a fronte quindi di un risparmio lordo sulla spesa per redditi di circa 10,4 miliardi (4 miliardi rispetto al 2012), vi sono stati circa 1,5 miliardi in meno di copertura contributiva effettiva dei datori di lavoro (0,7 miliardi sul 2012), che hanno reso necessari maggiori apporti GIAS per le pensioni della gestione CTPS, saliti di 1,5 miliardi rispetto al 2012. La tempistica dilatata delle procedure di rinnovo contrattuale ha ulteriormente limitato, sino al 2017, il flusso delle entrate contributive, contribuendo così all'innalzamento della GIAS per prestazioni CTPS ad oltre 2 miliardi. Solo dal 2018, la sostanziale ripresa dei contributi effettivi (+1,3 miliardi) e, quindi, di quelli datoriali per la gestione CTPS (+1,3 miliardi), iniziata già nel 2016, riduce le necessità dell'apporto da parte di GIAS di circa 0,4 miliardi. Anche per la gestione

CPDEL sono significative le perdite di flussi contributivi in entrata dovuti al calo di personale, pesando anch'essi in quota parte sull'intervento diretto dello Stato a salvaguardia dei bilanci d'esercizio delle gestioni speciali già gravati da disavanzi storici; una marginale ripresa contributiva è solo dal 2018 (0,5 mld) (Tavola 2 e Grafico 20).

TAVOLA 2

Dati in milioni

ES.	Capitolo 4383/01* (pag. tot. RGS)	Apporto Stato per garantire il pagamento delle pensioni alla gestione CTPS (art. 2, co. 5, L. 183/2011)" (Inps)	contrib. soc. effettivi datori lav. (Istat)	aliq. datore lavoro per CTPS (Inps)	aliq. datore lavoro per CPDEL (Inps)	Var. Apporto Stato per pensioni CTPS (art. 2, co. 5, L. 183/2011) dal **2012**	Var. contributi soc. effettivi datori lav. dal **2010**	Var. aliq. datore per CTPS dal **2012**	Var. aliq. datore per CPDEL dal **2012**	DIFF. contrib. datore VS prest. CPDEL (Inps)	DIFF. contrib. datore VS prest. CTPS (Inps)
2010	-	-	**47.206**	-		-	-	-	-		
2011	-	-	**46.975**	-		-	**-231**	-	-		
2012	**4.263**	**4.263**	**46.387**	**32.387**	**13.435**	-	**-819**	-	-	**-5.985**	**-961**
2013	**4.565**	**5.683**	**46.064**	**32.324**	**12.729**	**1.420**	**-1.142**	**-63**	**-706**	**-7.182**	**-353**
2014	**5.406**	**5.104**	**45.914**	**32.568**	**12.626**	**841**	**-1.292**	**181**	**-809**	**-7.426**	**-1075**
2015	***7.208***	***5.833***	**45.688**	***32.473***	***12.427***	***1.569***	**-1.518**	***86***	***-1.008***	**-7.949**	**-889**
2016	**4.785**	**6.004**	**46.342**	**33.192**	**12.190**	**1.741**	**-864**	**805**	**-1.245**	**-8.605**	**-481**
2017	**5.665**	**6.383**	**46.527**	**33.436**	**11.987**	**2.119**	**-679**	**1.049**	**-1.448**	**-9.079**	**-204**
2018	**6.474**	**5.952**	**47.834**	**34.762**	**12.458**	**1.689**	**628**	**2.375**	**-977**	**-9.288**	**-169**
2019	**6.123**	**7.698**	**48.141**			**3.435**	**935**				
Totale periodo	44.489	46.921								-55.514	-4.132

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti economici dal 2012 al 2018, bilancio economico 2019; Istat, dataset conto annuale ed. aprile 2020. * dati finanziari RGS, 2019 al 27 aprile 2020: "somme da trasferire all'Inps, gestione ex Inpdap, a titolo di apporto dello stato a favore della cassa trattamento pensionistico per i dipendenti dello Stato (CTPS)"; Ministero del lavoro e politiche sociali, "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (IV).

GRAFICO 20

ANDAMENTO CONTRIBUTI E SPESE PER PRESTAZIONI CTPS E CPDEL (DATI IN MILIONI)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti economici dal 2012 al 2018, bilanci economici 2019 e 2020.

Elementi simili di analisi si riscontrano anche sul fronte delle entrate fiscali legate alla spesa per redditi. Tra queste, ad esempio, la voce *Altre imposte sulla produzione* è

anch'essa incisa dalla politica del blocco della spesa per redditi; in dettaglio, la flessione del gettito fiscale segue l'andamento di quello contributivo, con una riduzione di 0,8 miliardi nel biennio 2014-2015, rispetto al 2010 (Grafico 21 e Tavola 3).

GRAFICO 21

ALTRE IMPOSTE SULLA PRODUZIONE (DATI IN MILIONI)

Fonte: Istat, dataset Conto annuale, ed. aprile 2020.

TAVOLA 3

Dati in milioni

anni	contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro	altre imposte sulla produzione	TOT contributi e imposta	var.contributi dal 2010	var.altre imposte su prod. dal 2010	var. TOT contr. e imposte dal 2010
2010	47.206	10.475	57.681			
2011	46.975	10.157	57.132	- 231	- 318	- 549
2012	46.387	9.866	56.253	- 819	- 609	- 1.428
2013	46.064	9.828	55.892	- 1.142	- 647	- 1.789
2014	45.914	9.640	55.554	- 1.292	- 835	- 2.127
2015	45.688	9.690	55.378	- 1.518	- 785	- 2.303
2016	46.342	9.848	56.190	- 864	- 627	- 1.491
2017	46.527	9.829	56.356	- 679	- 646	- 1.325
2018	47.834	10.112	57.946	628	- 363	265
2019	48.141	10.151	58.292	935	- 324	611

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat dataset Conto annuale ed. aprile 2020.

L'analisi sviluppata mette in luce come il blocco delle retribuzioni e la progressiva riduzione numerica del personale nel settore pubblico abbiano avuto effetti onerosi sui bilanci delle due più rilevanti gestioni speciali *ex* Inpdap.

Le strette correlazioni funzionali tra politiche dei redditi, previdenziali e fiscali e l'unicità del bilancio pubblico, quale fonte di riallocazione delle risorse, comportano effetti *spillover* tra i diversi interventi settoriali. L'impatto delle riduzioni di spesa legate

alle misure di contenimento in materia di personale risulta mitigato dalla necessità di garantire l'equilibrio finanziario delle gestioni previdenziali. Tali effetti impongono un'adeguata considerazione, in una struttura di bilancio caratterizzata da forti accenti di rigidità della spesa, che riducono gli spazi per azioni di *spending review*, senza una revisione di fondo dell'articolazione legislativa che regola l'andamento degli oneri inderogabili.

In questo contesto appare necessario sottolineare come le politiche tese al contenimento della spesa per redditi del settore pubblico non dovrebbero concentrarsi sul mero obiettivo di riduzione temporanea dell'aggregato, ma collocarsi all'interno di interventi di più ampio respiro che incidano strutturalmente sugli aspetti retributivi e organizzativi del settore pubblico, in una prospettiva di miglioramento della relativa efficienza e produttività. I margini di risparmio conseguiti da tali azioni potrebbero poi ampliare il grado di flessibilità delle scelte di bilancio, ove la relativa riallocazione ne comporti una riconfigurazione in termini giuridici da "oneri inderogabili" in "adeguamento del fabbisogno". L'assenza di un rinnovamento strutturale dei sistemi di finanziamento e di spesa rispetto alle funzioni istituzionali cui gli stessi sono strumentali, come nel caso previdenziale, non consente di liberare risorse da destinare in modo stabile ad altri programmi di riforma. Inoltre, l'esperienza del blocco contrattuale prolungato ha messo in risalto i rischi di un rallentamento del tragitto di recupero di efficienza e produttività nel settore pubblico. Rischi che si riverberano finanziariamente sulle funzioni collegate, ingenerando esigenze d'intervento ad hoc da parte della fiscalità generale, in altre parole, della collettività. Ciò avviene, in particolare, quando le risorse liberate trovano impiego generalizzato nella parte corrente del bilancio.

2. L'andamento dei redditi e dei dipendenti pubblici in Italia e nei paesi europei dal blocco dei contratti agli ultimi anni.

2.1. I dipendenti pubblici nei vari settori istituzionali di governo

Gli ultimi anni, in particolare quelli dal 2010 al 2018, si sono caratterizzati per un prolungato periodo di politiche restrittive sul lato della spesa pubblica, con significative ripercussioni per il pubblico impiego[34], cui ha fatto seguito la fase di ripresa della contrattazione, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015. Questo quadro ha inciso in misura significativa sulle variabili rappresentate dalla spesa per redditi da lavoro dipendente e dal numero dei dipendenti pubblici, come di seguito illustrato. Nel medesimo intervallo temporale, a livello internazionale, anche gli altri paesi hanno dovuto confrontarsi con gli effetti economici e finanziari della crisi del 2008, adottando in larga parte misure di riduzione della spesa pubblica[35]; alla luce di ciò, si è ritenuto opportuno condurre l'analisi del costo del pubblico impiego in una prospettiva comparata, al

[34] Fra tutti il DL 78/2010 che ha posto il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 nonché limitazioni al *turn over*, azioni poi confermate da ulteriori provvedimenti normativi per le successive annualità.
[35] Si veda, in proposito, la Relazione sul costo del lavoro 2013.

fine di valutare l'andamento dei dati italiani, confrontandoli con le altre realtà europee e internazionali, quali il Giappone e gli Stati Uniti.

L'analisi dell'andamento del numero dei dipendenti pubblici nel 2010, 2014 e 2017[36] (cfr. Grafico 22) mette in luce le trasformazioni vissute dal settore, restituendo tre tipologie di evoluzioni di fondo. Un primo gruppo di paesi (Germania e Belgio in ambito europeo e Giappone) hanno sperimentato un progressivo ampliamento della platea dei dipendenti pubblici nel lasso temporale osservato[37]. Al contrario, un secondo sotto insieme di stati si è caratterizzato per una costante restrizione soggettiva dell'aggregato (in particolare, l'Italia, i Paesi Bassi e il Regno Unito)[38]; negli altri casi oggetto di disamina, alla rilevante contrazione dei dipendenti pubblici nella prima fase della crisi[39], ha fatto seguito un'evoluzione positiva dell'aggregato, senza tuttavia garantirne il ritorno ai livelli pre-crisi (con la sola eccezione della Francia le cui variazioni sono state marginali). Anche disarticolando ulteriormente l'analisi per livello di governo (centrale e territoriale), emergono andamenti differenziati tra i vari paesi (cfr. Grafici 23 e 24)[40]. Più in dettaglio, in alcune realtà (in particolare Germania, Belgio, Francia e, in minor misura, negli Stati Uniti) si è assistito ad una ricomposizione numerica del personale in favore degli enti territoriali. In altri casi si è registrato un *trend* opposto (Regno Unito e Paesi Bassi), con un aumento del numero dei dipendenti a livello centrale, bilanciato da una riduzione di quelli nei comparti sub-statali. Un ultimo insieme di paesi si è, invece, caratterizzato per una contrazione della compagine del personale, a tutti i livelli di governo (Spagna, Grecia e Portogallo). In Italia, ad una sostanziale stabilità numerica dei dipendenti a livello centrale[41] si è accompagnata una marcata flessione di quelli delle amministrazioni territoriali, passati da 1,5 a 1,38 milioni (-8,4).

[36] Tale dato, che riguarda il settore allargato della PA, non è disponibile nell'anno 2018, per tutti i paesi presi in esame. Si è preso il 2014 come anno intermedio tra inizio e fine periodo.
[37] In particolare, tra il 2010 e il 2017, il dato tedesco è in crescita del 4,7 per cento, quello giapponese del 6 per cento e quello belga del 2,1 per cento.
[38] In Italia si è registrata nel periodo complessivo una contrazione del 5 per cento (da 3,5 milioni di dipendenti a 3,3 milioni). Una contrazione dello stesso ordine di grandezza ha contrassegnato il dato inglese, mentre quello olandese ha messo in luce una maggiore flessione (-6,3 per cento).
[39] Si richiamano i dati della Grecia (-20 per cento), del Portogallo (-11 per cento) e della Spagna (-9 per cento).
[40] La scomposizione per livello territoriali di governo copre il periodo 2011-2017, a causa dell'assenza dei dati relativi al 2010 per il Portogallo.
[41] A livello di governo centrale l'occupazione è rimasta stabile nel nostro paese (circa 1,9 milioni). È stato raggiunto un punto di minimo nel 2013 (circa 1,8 milioni di unità) a fronte di una successiva leggera ripresa.

GRAFICO 22

ANDAMENTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI - ANNO 2010 = 100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector*, aprile 2020.

GRAFICO 23

ANDAMENTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI A LIVELLO CENTRALE - ANNO 2011 = 100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector*, aprile 2020

GRAFICO 24

ANDAMENTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI A LIVELLO LOCALE - ANNO 2011 = 100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector*, aprile 2020

Un sintetico sguardo al settore privato (Grafico 25) evidenzia, lungo il periodo di osservazione, una sostanziale tenuta dei livelli occupazionali in quasi tutti i paesi, con la sola eccezione della Grecia e, in misura più contenuta, del Portogallo (nei quali si è assistito ad una perdita complessiva, rispettivamente, del 15 e del 2 per cento dei posti di lavoro). Nel nostro paese i dipendenti del settore privato ammontavano a circa 19 milioni nel 2010; si sono ridotti a 18,8 milioni nel 2013 per poi crescere nuovamente negli anni successivi (19,6 milioni nel 2017).

GRAFICO 25

ANDAMENTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI DEL SETTORE PRIVATO - ANNO 2010 = 100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistic*, aprile 2020

L'analisi dell'andamento del numero dei dipendenti mette in evidenza come nel periodo esaminato si sia assistito ad un'evoluzione di fondo comune a livello internazionale: a fronte di una sostanziale stabilità del numero di occupati nel settore privato, i vincoli stringenti di finanza pubblica nel periodo della crisi si sono riflessi in una diffusa contrazione del perimetro dei pubblici dipendenti; le modalità e gli effetti sui diversi livelli di governo sono diversificati nei vari ambiti nazionali, anche in ragione degli specifici assetti istituzionali, caratterizzati da maggiori o minori gradi di decentralizzazione. In alcuni casi, ad essere inciso dalle politiche di contenimento è stato il livello di governo centrale, mentre in altri (tra i quali si annovera l'Italia) è risultato maggiormente colpito il settore degli enti territoriali.

La differente dinamica occupazionale registrata nel settore pubblico e privato ha comportato una generalizzata ricomposizione delle incidenze dei due settori, in favore del secondo. In dettaglio, la quota dei dipendenti pubblici sul totale dei dipendenti, in quasi tutti i paesi, si è progressivamente contratta (cfr. Grafico 26). In Italia nel 2010 il 15,6 per cento dei dipendenti era riconducibile alla PA; nel 2017, questo rapporto risulta sceso al 14,4 per cento. Nel primo anno preso in esame, il totale dei dipendenti pubblici dei dieci paesi europei qui analizzati ammontava a 29,4 milioni di unità, scese a 28 milioni nel 2017, con una riduzione complessiva del 5 per cento. Nel medesimo arco temporale il settore privato ha registrato un incremento del numero dei dipendenti, passato da 128 milioni e 715 mila a 138 milioni e 295 mila addetti.

GRAFICO 26

QUOTA DEL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI SUL NUMERO DEI DIPENDENTI DELL'INTERA ECONOMIA

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020

2.2. Spesa complessiva e media per redditi dei dipendenti pubblici nei diversi livelli istituzionali

La successiva analisi si concentra sulla dinamica della spesa totale e media per redditi dei dipendenti del settore pubblico, nel periodo 2010-2018, anche in questo caso effettuando un confronto tra i vari paesi dell'Unione Europea (cfr. Tavola 4). In una prima fase (2010-2014), i paesi più colpiti dalla crisi hanno adottato politiche restrittive che si sono tradotte in una contrazione della spesa pubblica per redditi di lavoro. Tra questi rientrano la Grecia (-23 per cento), il Portogallo (-17 per cento), la Spagna (-8 per cento) e, in misura più contenuta (-5 per cento), l'Italia e l'Irlanda. Altri paesi hanno, invece, mostrato un *trend* di spesa crescente, quali il Belgio (+15 per cento) e la Germania (+11 per cento). Nella successiva fase (fino al 2018) si assiste ad una generalizzata ripresa della spesa per redditi (con la sola eccezione del dato greco) che, tuttavia, per alcuni stati (Portogallo e, marginalmente, l'Italia) non ha consentito di recuperare il differenziale negativo accumulato precedentemente. A livello aggregato, in ambito europeo, la crescita della categoria di spesa nel periodo complessivo è stata del 13 per cento (12 per cento nella sola area euro).

Diversamente, se si prende in considerazione il livello della spesa per redditi in confronto al Pil (cfr. Tavola 5 e Grafico 27), il periodo 2010-2018 mette in luce una generalizzata riduzione dell'incidenza percentuale. A livello aggregato, il dato europeo mostra una contrazione di 9 punti percentuali (7 punti percentuali limitatamente all'area euro), con picchi particolarmente intensi nel caso dell'Irlanda (-40 per cento)[42], del Portogallo (-22 per cento) e del Regno Unito (-17 per cento). L'Italia ha mantenuto un andamento flettente in linea con quello europeo (-9 per cento).

TAVOLA 4

SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN EUROPA: ANNI 2010-2018 (VALORI IN €/MILIONI)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU 28 paesi	1.397.164,5	1.399.466,1	1.414.786,3	1.416.981,9	1.448.102,1	1.494.447,2	1.502.630,9	1.534.609,3	1.581.878,1
Area Euro	1.024.012,5	1.027.964,9	1.024.301,5	1.035.876,7	1.049.257,9	1.063.421,4	1.084.481,3	1.110.848,3	1.142.516,6
Belgio	45.298,2	47.168,7	49.150,2	50.694,2	52.173,6	52.330,3	53.577,6	55.218,7	56.638,7
Germania	205.811,0	211.021,0	214.746,0	220.474,0	227.508,0	232.992,0	240.652,0	250.020,0	259.265,0
Irlanda	19.292,6	19.388,8	18.995,7	18.594,4	18.366,0	18.951,8	19.450,4	20.698,9	22.247,5
Grecia	28.066,0	26.102,0	24.512,0	21.935,0	21.865,0	21.529,0	21.424,0	21.511,0	21.722,0
Spagna	124.582,0	122.294,0	113.630,0	114.433,0	114.979,0	119.220,0	121.506,0	123.460,0	127.644,0
Francia	259.844,0	263.634,0	268.492,0	273.113,0	278.502,0	281.301,0	283.984,0	290.874,0	293.817,0
Italia	174.301,0	171.347,0	167.978,0	166.780,0	165.228,0	163.919,0	166.387,0	167.221,0	172.501,0
Paesi Bassi	58.148,0	58.059,0	58.399,0	58.264,0	58.360,0	58.650,0	60.176,0	61.827,0	63.961,0
Portogallo	24.576,0	22.581,7	19.653,9	21.282,7	20.481,3	20.315,6	20.895,5	21.386,0	21.835,2
Regno Unito	199.919,6	196.164,2	210.723,1	196.359,2	211.368,0	238.169,6	218.121,2	210.611,7	215.211,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020

[42] La variazione del dato irlandese è legata alla forte crescita del Pil nel periodo 2010-2018, che ha largamente superato l'aumento della spesa per redditi da lavoro pubblico.

TAVOLA 5

SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE RISPETTO AL PIL IN EUROPA: ANNI 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EU 28 paesi	10,9	10,6	10,5	10,4	10,3	10,1	10,0	10,0	9,9	10,0
Area Euro	10,7	10,5	10,4	10,4	10,3	10,1	10,0	9,9	9,9	9,9
Belgio	12,5	12,5	12,7	12,9	12,9	12,6	12,4	12,4	12,3	12,3
Germania	8,0	7,8	7,8	7,8	7,8	7,7	7,7	7,7	7,8	7,9
Irlanda	11,5	11,3	10,8	10,3	9,4	7,2	7,2	7,0	6,9	6,9
Grecia	12,4	12,6	12,8	12,1	12,2	12,1	12,1	11,9	11,8	11,7
Spagna	11,6	11,5	11,0	11,2	11,1	11,1	10,9	10,6	10,6	10,8
Francia	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0	12,8	12,7	12,7	12,4	12,3
Italia	10,8	10,4	10,3	10,3	10,2	9,9	9,8	9,6	9,8	9,7
Olanda	9,1	8,9	8,9	8,8	8,7	8,5	8,5	8,4	8,3	8,2
Portogallo	13,7	12,8	11,7	12,5	11,8	11,3	11,2	10,9	10,7	10,7
Regno Unito	10,7	10,3	10,0	9,4	9,2	9,0	9,0	8,9	8,9	9,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020

GRAFICO 27

SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE RISPETTO AL PIL: ANNI 2010-2018

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, *Government revenue, expenditure and main aggregates [gov_10a_main]*, aprile 2020.

Spostando l'attenzione sulla variabile rappresentata dalla spesa media per dipendente pubblico, il grafico che segue ne illustra l'ammontare e l'evoluzione ad inizio (anno 2010 base=100) e fine periodo (2017), valorizzando il 2014 come momento intermedio. In questo ambito, va precisato che il confronto tra Stati risente in misura sostanziale dei differenti regimi fiscali e previdenziali in vigore. I paesi del centro-nord Europa, cui vanno aggiunte la Gran Bretagna e l'Irlanda, mostrano una crescita della spesa media, con punte del 20 per cento nell'ultimo anno; in altri paesi, come l'Italia e la Spagna, la

variabile si è mantenuta su un livello prevalentemente stabile (nel nostro paese nel 2010 era pari a circa 49.700 euro, nel 2014 risultava pari a 49.400 euro, nel 2017 il valore è di circa 50.200 euro)[43]. Nei casi della Grecia e del Portogallo, invece, la spesa media ha subito una contrazione, rispettivamente del 5,5 e del 3,8 per cento[44].

GRAFICO 28

SPESA MEDIA PER DIPENDENTE PUBBLICO – ANNO 2010 = 100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020

Appare interessante, a questo punto della trattazione, un confronto della spesa sostenuta nei vari paesi per i redditi da lavoro pubblico nei diversi settori istituzionali (centrale, locale e regionale, sicurezza e protezione sociale) rispetto al totale della spesa per redditi da lavoro dipendente. I grafici successivi (cfr. Grafici 29-31) mostrano, per le tre annualità prese in esame nelle analisi effettuate finora, questo rapporto, evidenziando le differenti caratteristiche strutturali di tali spese.

Dall'analisi emergono differenze sostanziali tra i paesi; in alcune realtà è molto forte l'incidenza del sottosettore centrale, come nel caso di Irlanda, Grecia e Portogallo, nei quali tale quota si aggira tra l'80 e il 90 per cento del totale. Grandi paesi come l'Italia e la Francia, pur caratterizzati da una componente amministrativa centrale importante, presentano valori tra il 50 e il 60 per cento, mentre il Regno Unito registra una quota tra il 55 e il 65 per cento. Al contrario, quando si analizza la spesa per redditi dei sottosettori locali e regionali, vengono in luce Stati che, caratterizzati da una struttura di tipo federale

[43] Nel 2018, annualità esclusa dalla presente analisi comparata a causa dell'assenza di un *database* completo per tutti i paesi, la spesa media per dipendente pubblico italiana ammonta a circa 51.300 euro, scontando l'effetto in aumento derivante dalla ripresa della contrattazione nazionale.

[44] Il caso della Grecia è particolare: il reddito medio dei dipendenti pubblici ha sostanzialmente retto perché, come abbiamo visto in precedenza c'è stata una drastica serie di tagli e prepensionamenti che ha ridotto il personale del 21,5 per cento con una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente del 23,3 per cento.

(fra questi la Germania e la Spagna), presentano una forte incidenza di tale categoria di spesa, che si attesta su valori compresi tra il 70 e l'80 per cento. In Italia la spesa per redditi da lavoro dipendente del sottosettore locale assume valori vicini al 40 per cento del totale.

GRAFICO 29

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL SOTTOSETTORE CENTRALE RISPETTO ALLA SPESA TOTALE PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020

GRAFICO 30

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL SOTTOSETTORE LOCALE E REGIONALE RISPETTO ALLA SPESA TOTALE PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020.

GRAFICO 31

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL SOTTOSETTORE DELLA PROTEZIONE E SICUREZZA SOCIALE RISPETTO ALLA SPESA TOTALE PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020.

Infine, per quanto riguarda la spesa per la protezione e sicurezza sociale, emerge chiaramente come in alcuni paesi, nello specifico in quelli anglosassoni, tale spesa non figuri come aggregato separato, ma risulti "spalmata" all'interno degli altri sottosettori istituzionali. I dati consentono anche di rilevare l'elevata quota che tale spesa assume in Francia (sopra al 20 per cento) e in Germania (poco meno del 10 per cento); in Italia la spesa per redditi da lavoro dipendente per la sicurezza e protezione sociale si attesta intorno a un rapporto del 2 per cento[45].

Dal quadro descritto in precedenza emerge come, in molti paesi, si sia ridotto il numero dei dipendenti del settore pubblico e come questa riduzione abbia interessato i diversi settori istituzionali in maniera diversificata. Appare utile, quindi, approfondire l'analisi, focalizzando l'attenzione sull'andamento delle variabili del reddito complessivo e di quello pro capite, anche in questa circostanza in modo disarticolato tra livello centrale e livello locale. Nel grafico che segue viene riportata la spesa, in Italia, per redditi da lavoro dipendente suddivisa tra i livelli istituzionali.

[45] Nel 2010 essa ammontava a 3,4 milioni, 3,0 nel 2014 e 2,9 milioni nel 2018, con una diminuzione, rispetto all'inizio del periodo considerato, del 17 per cento.

GRAFICO 32

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEI DIVERSI LIVELLI ISTITUZIONALI IN ITALIA - ANNI 2010-2018

(valori in €/milioni)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

Il grafico evidenzia come i redditi da lavoro dipendente del governo centrale, dopo una riduzione significativa fino al 2015 (-3 per cento), abbiamo poi ripreso a crescere risultando, nel 2018, superiori di circa il 6 per cento rispetto al valore del 2010; quelli del governo locale, al contrario, dopo una riduzione che si è protratta fino al 2017 (-11 per cento), sono poi aumentati molto meno velocemente, raggiungendo, nel 2018, un livello più basso di quello di inizio periodo di circa il 9 per cento. Ciò ha comportato una sostanziale variazione in termini di incidenza della spesa dei due settori istituzionali rispetto ai redditi totali da lavoro dipendente: si è infatti passati da una quota di poco superiore al 55 per cento di quelli del governo centrale e di circa il 42 per cento di quelli del governo locale nel 2010, ad una quota vicino al 60 per cento dei primi e intorno al 38 per cento dei secondi.

Anche il numero dei dipendenti dei due livelli istituzionali segna una diversa tendenza; quello relativo al settore centrale si mantiene sostanzialmente stabile, mentre quello del settore locale fa registrare una diminuzione di circa 180 mila unità (circa il 10 per cento).

GRAFICO 33

INCIDENZA DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO SULLA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE – ANNI 2010 – 2018

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

TAVOLA 6

NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI NEI DIVERSI SETTORI ISTITUZIONALI (MIGLIAIA)

Livello	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Centrale	1.937,9	1.904,1	1.878,0	1.862,2	1.868,9	1.885,1	1.918,5	1.902,9	1.958,0
Locale	1.521,8	1.507,3	1.466,2	1.446,6	1.433,5	1.408,5	1.387,0	1.380,4	1.365,0

L'effetto combinato della variazione dei redditi e di quella del numero dei dipendenti ha prodotto negli anni l'andamento del reddito medio illustrato nel grafico successivo: nel 2010 la differenza tra i redditi medi dei due settori era di circa 2.700 euro (pari al 6 per cento) in favore dei dipendenti del settore statale; nel 2018 questa forbice si è ulteriormente allargata, risultando pari a 4.500 euro, ossia poco più del 9 per cento[46].

[46] Va da sé che nel settore centrale sono ricomprese categorie di personale (magistratuale, diplomatico, prefettizio) il cui reddito medio si colloca nei percentili superiori della curva dei redditi, ma appare indiscutibile l'erosione dei redditi dei dipendenti del settore locale nonché la riduzione del numero di addetti.

GRAFICO 34

SPESA PER DIPENDENTE PUBBLICO, LIVELLO CENTRALE E LOCALE – ANNI 2010 – 2018

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

2.3. La spesa del pubblico impiego pro capite: il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi europei

Al fine di approfondire l'analisi della dinamica della spesa per il pubblico impiego, in questa sede si concentra l'attenzione sul dato pro capite e sul posizionamento relativo dell'Italia in Europa rispetto a tale variabile che, a questi fini, viene scomposta nel prodotto fra "Redditi da lavoro/Pil" e "Pil pro capite". Il confronto viene condotto prendendo a riferimento la media dell'Unione Europea a 15 paesi[47] con l'obiettivo, non solo di effettuare un esame comparato tra realtà nazionali per quanto riguarda l'andamento della spesa pro capite, ma anche di individuare quale dei due fattori considerati abbia maggiormente inciso sulla dinamica della spesa media che il cittadino italiano, nel confronto europeo, sostiene per le retribuzioni pubbliche. Il grafico che segue mostra l'andamento della spesa pro capite per il pubblico impiego nel periodo 2010-2018: emerge con evidenza il calo registrato negli anni della crisi, conseguente al blocco delle retribuzioni pubbliche; a ciò ha fatto seguito una ripresa della spesa pro capite a partire dal 2016[48].

[47] Si è ritenuto di procedere in tal senso, essendo tali paesi più vicini al nostro per tradizioni culturali ed economiche.
[48] Nel 2015 i redditi da lavoro dipendente hanno raggiunto il minimo, con una riduzione di 10,4 miliardi (pari a circa il 6 per cento) rispetto al valore di inizio periodo (2010).

GRAFICO 35

ANDAMENTO DELLA SPESA PER IL PUBBLICO IMPIEGO PRO CAPITE NEL PERIODO 2010-2018((VALORI IN €)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

Confrontato con i valori fatti registrare dagli altri paesi europei, dei quali si evidenziano gli importi nel 2010 e nel 2018, emerge che nella media europea la spesa pro capite è aumentata, così come per la maggior parte dei paesi, mentre l'Italia si colloca, insieme alla Grecia e al Portogallo, nel novero dei paesi in cui tale variabile si è ridotta.

Se una contrazione di quanto il cittadino spende per il pubblico impiego può presentare profili positivi, questa considerazione acquisisce una diversa connotazione se alla diminuzione della spesa si accompagna una marcata riduzione dei servizi che la PA eroga alla collettività.

GRAFICO 36

ANDAMENTO DELLA SPESA PRO CAPITE PER IL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2010 E NEL 2018 IN EUROPA

valori in €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

Viceversa, un aumento pro capite di questa spesa risulta maggiormente giustificato se controbilanciato da una PA più efficiente, da un incremento dei servizi pubblici resi alla cittadinanza e se, nella scomposizione tra le determinanti sopra richiamate, tale effetto è la risultante di un aumento del Pil pro capite, piuttosto che della quota dei redditi da lavoro dipendente sul Pil. In tale prospettiva, vengono di seguito sintetizzati i risultati dell'analisi della variabile "spesa pro capite per il pubblico impiego", nella sua scomposizione tra i due fattori: redditi da lavoro dipendente/Pil e Pil pro capite.

GRAFICO 37

SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE (RDL) PRO CAPITE, PIL PRO CAPITE E RDL/PIL. ANNI 2010 – 2018 – RAPPORTO ITALIA/EU A 15 PAESI

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

Il grafico 37 mostra l'andamento dei tre aggregati: per ognuno di essi e per ciascun anno, esso esprime il rapporto tra il valore del nostro Paese e la media europea[49]. A partire dal 2010 la spesa pro capite per i redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico italiano – già inferiore di circa 9 punti percentuali rispetto alla media UE - diverge ulteriormente, attestandosi, a fine 2018, sul livello dell'80 per cento del dato europeo. Disarticolando l'analisi nelle due componenti sopra richiamate, emerge con chiarezza che la contrazione relativa della spesa segue il *trend* di caduta relativa del Pil pro capite (anch'esso diminuito di circa nove punti percentuali), mentre la componente dell'incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente sul Pil, pur manifestando una leggera flessione nei primi anni post crisi, si mantiene sostanzialmente stabile e vicina al valore medio europeo.

[49] Anche quando non espressamente indicato, il riferimento è sempre all'Unione Europea a 15 paesi.

L'analisi può essere ulteriormente dettagliata se si osserva, sia all'inizio sia alla fine del periodo preso in esame, la posizione dei paesi dell'Unione Europea a 15, rispetto alle due determinanti alla base della scomposizione. Nei grafici successivi ogni Paese viene rappresentato come combinazione delle due variabili "Pil pro capite" e "Rapporto Spesa pubblica per redditi da lavoro dipendente/Pil", entrambe espresse in termini relativi rispetto alla media UE. L'iperbole equilatera indica il luogo dei punti in cui tale spesa pubblica pro capite è uguale alla media UE e la distanza di ciascun Paese dal ramo di iperbole indica la differenza rispetto alla media UE (a sinistra negativa, a destra positiva). L'Italia, nel 2010 (Grafico 38), si colloca, anche se in territorio negativo, in prossimità della media UE per tutti e tre gli indicatori considerati; va, tuttavia, sottolineata la prossimità a paesi come Grecia, Portogallo e Spagna, soprattutto a causa del fattore "Pil pro capite", nettamente inferiore alla media europea.

Anche la Germania si colloca nell'area a sinistra dell'iperbole; essa presenta, però, un PIL pro capite superiore a quello della media europea. Dall'altro lato della curva si posizionano alcuni Paesi dell'area nord-occidentale, con combinazioni diverse di incidenza sul PIL della spesa per il pubblico impiego e di Pil pro capite (ad esempio, prevalenza del fattore del Pil pro capite per l'Olanda, maggiore rilevanza della spesa per pubblico impiego per la Francia). La posizione del Regno Unito ricade sostanzialmente sopra la curva, denotando un livello di spesa pro capite molto in linea con la media europea.

GRAFICO 38

SPESA PUBBLICA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE/PIL E PIL PRO CAPITE – ANNO 2010 RAPPORTO SINGOLO PAESE/EU A 15 PAESI

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

Il successivo grafico 39 replica l'esercizio, attualizzando i dati al 2018. Appare evidente il progressivo allontanamento verso sinistra dell'Italia, che, distanziandosi dal dato medio europeo, segue l'andamento di Grecia, Portogallo e Spagna; ciò avviene in misura principale a causa della progressiva perdita relativa di Pil pro capite, mentre la quota di PIL rappresentato dalla spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico rimane sostanzialmente invariata, in rapporto al dato europeo. La Francia mantiene la sua vocazione di paese ad elevata incidenza della spesa per il pubblico impiego sul prodotto, mentre la Germania accentua la propria caratterizzazione di paese ad elevato reddito pro capite e basso rapporto tra spesa per dipendenti pubblici e Pil.

GRAFICO 39

SPESA PUBBLICA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE/PIL E PIL PRO CAPITE – ANNO 2018 RAPPORTO SINGOLO PAESE/EU A 15 PAESI

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

CAPITOLO TERZO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE DIPENDENTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL 2018

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 generale relativo agli effetti delle scelte assunte in materia di impiego alle dipendenze di Pubbliche amministrazioni ispirate principalmente da obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa di personale in termini di contabilità nazionale trova riscontro e si completa con un approfondimento sui dati contenuti nel Conto annuale per il 2018 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato – IGOP (Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico), resi disponibili a partire dal mese di aprile 2020 (con dati aggiornati al 29 novembre 2019)[50]. Come noto, si tratta di una rilevazione a carattere censuario che ha ad oggetto la consistenza e l'evoluzione numerica 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 sulla composizione e sull'andamento delle diverse voci che concorrono a determinare il costo del lavoro pubblico.

[50] I dati del 2018 sono da considerarsi provvisori e, in quanto tali, suscettibili di modifiche in occasione delle prossime pubblicazioni. Infatti, con la pubblicazione dei dati del nuovo anno la Ragioneria aggiorna anche le informazioni relative ai due anni precedenti

Il perimetro di riferimento del Conto Annuale è individuato dagli art. 1, comma 2[51], art. 60, comma 3[52] e art. 70, comma 4[53] del d.lgs. n. 165/2001; le Istituzioni che ne fanno parte sono 10.923.

La rilevazione fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). L'art. 2, comma 10, del DL n. 101/2013 convertito nella legge n. 125/2013, ha disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, tutte le Amministrazioni pubbliche censite dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009 (elenco noto come lista S13)[54], con esclusione degli organi costituzionali, sono soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 60 del d.lgs. n. 165/2001 e dunque all'invio dei dati relativi alla consistenza e alla spesa del proprio personale.

L'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 collega, fin dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, in modo diretto le rilevazioni dell'IGOP alla Relazione sul costo del lavoro pubblico che la Corte dei conti trasmette 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.

Il recupero di tempestività ottenuto negli ultimi anni 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. Purtuttavia, si

---

[51] Art. 1, comma 2: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI".

[52] Art. 60, comma 3: "Gli enti pubblici economici, le aziende e gli enti che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente, a qualunque titolo, dalle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, diverse da quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e dalle società dalle stesse controllate, nonché gli enti e le aziende e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4 e la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, relativamente ai singoli rapporti di lavoro dipendente o autonomo, sono tenuti a comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, il costo annuo del personale comunque utilizzato, in conformità alle procedure definite dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il predetto Dipartimento della funzione pubblica".

[53] Art. 70, comma 4: "Le aziende e gli enti di cui alla legge 26 dicembre 1936, n. 2174, e successive modificazioni ed integrazioni, alla legge 13 luglio 1984, n. 312, alla legge 30 maggio 1988, n. 186, alla legge 11 luglio 1988, n. 266, alla legge 31 gennaio 1992, n. 138, alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, al decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al titolo I. I rapporti di lavoro dei dipendenti dei predetti enti ed aziende nonché della Cassa depositi e prestiti sono regolati da contratti collettivi ed individuali in base alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, all'articolo 8, comma 2 ed all'articolo 60, comma 3".

[54] L'elenco redatto dall'Istat è spesso preso come riferimento per definire l'ambito di applicazione di specifiche norme, generalmente volte al contenimento della spesa pubblica

è consapevoli che per quanto possano essere realizzati ulteriori progressi sui tempi di messa a disposizione dei dati, le caratteristiche strutturali della rilevazione, la sua ampiezza e la complessità del processo di verifica e validazione delle numerose informazioni raccolte scontano un inevitabile gap temporale tra i fenomeni osservati e la loro piena e completa conoscibilità.

L'auspicio permane, in ogni caso, quello di consolidare un sistema integrato di rilevazioni fenomenologiche quale base informativa per quantificare con maggior grado di attendibilità *ex ante* gli effetti finanziari delle decisioni adottate in materia di personale e di verificare a consuntivo, entro il successivo esercizio finanziario, gli esiti effettivi e le cause alla base degli eventuali scostamenti riscontrati rispetto alle previsioni.

Esistono, per evidenti ragioni di impostazione delle distinte rilevazioni, significative differenze metodologiche tra il Conto annuale e la contabilità nazionale. Per ciò che attiene la consistenza numerica, l'Istat prende in considerazione le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA) ed esprime il numero di ore annue corrispondenti ad un'occupazione esercitata a tempo pieno, 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 secondo il quale "i flussi sono registrati nel momento in cui il valore economico è creato…", mentre il Conto annuale prende in considerazione (con esclusione dei dati relativi al servizio sanitario nazionale)[55] il criterio della cassa cioè le somme effettivamente erogate agli interessati nel corso dell'anno solare.

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[56] 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 (indeterminato, determinato e con contratto di formazione e lavoro), gli accantonamenti per

[55] Gli enti del comparto Sanità effettuano la rilevazione con il criterio della competenza economica, ossia rilevando il costo di ciascun esercizio indipendentemente dal momento dell'effettivo pagamento. L'articolo 2423-*bis* c.c., prevede l'obbligo di "tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento".

[56] Tra gli enti inadempienti, la parte più rilevante è costituita dagli enti locali, quasi tutti di piccole o piccolissime dimensioni e precisamente 61 comuni, 14 unioni di comuni, 2 comunità montane e 7 consorzi. Gli altri enti sono anch'essi di dimensioni ridotte, ad eccezione della provincia di Siracusa e del Consiglio Superiore della Magistratura, che non ha mai provveduto all'invio del conto annuale in virtù della sua autonomia amministrativa dal Ministero della Giustizia. Secondo RGS, sulla base delle informazioni disponibili nel conto annuale per gli anni precedenti e di quelle desunte dai siti delle amministrazioni inadempienti, si stima che in tali enti siano occupate meno di mille unità di personale.

i rinnovi contrattuali, la spesa per la gestione delle mense e 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), 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 l'impatto finanziario complessivo della gestione del personale nelle Pubbliche amministrazioni in ciascun esercizio.

Un ulteriore aggregato è rappresentato dal totale dei costi del personale interno ed estraneo alle amministrazioni, in cui al costo del lavoro dipendente si sommano gli oneri per i contratti di somministrazione (ex interinali), le somme corrisposte alle agenzie di somministrazione, la spesa per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i compensi per i lavoratori socialmente utili, la spesa per incarichi di studio-consulenza-ecc., i contratti per resa servizi.

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 una diversa metodologia e non pienamente coincidenti né come platea di personale censito né come dato di spesa collegato.

Al fine di mantenere ben chiara la necessaria distinzione, 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

Ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 196/2009, la ricognizione delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (c.d. "Settore S13" nel Sistema europeo dei conti - SEC) è operata annualmente dall'Istat con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre, annualmente aggiornato sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea. L'ultimo elenco, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30 settembre 2019, n. 229, è stato predisposto dall'Istat sulla base del SEC 2010 (definito dal Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e delle interpretazioni del SEC stesso fornite nel *Manual on Government Deficit and Debt* pubblicato da Eurostat (Edizione 2019).

Secondo il SEC 2010, il Settore S13 "è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è de-

stinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese".

Le unità istituzionali vengono classificate o meno nel Settore S.13 sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dalla forma giuridica assunta.

In generale, come si legge nella nota esplicativa dell'Istat, per stabilire se una unità debba essere classificata nel settore S13 delle Amministrazioni pubbliche, il SEC 2010 prevede di verificarne il comportamento economico attraverso l'analisi delle condizioni di concorrenzialità in cui essa opera e l'applicazione del test market/non market (o test del 50 per cento). Il test market/non market è funzionale alla distinzione tra produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita e verifica in quale quota le vendite coprono i costi di produzione (compreso il costo del capitale) dell'unità istituzionale considerata. Qualora tale quota risulti inferiore al 50 per cento per un congruo periodo di tempo, il test indica che l'unità opera come produttore di servizi non di mercato.

L'elenco è suddiviso in amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti nazionali di previdenza ed assistenza e costituisce il riferimento adottato dall'Istat per il calcolo dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche, aggregati utilizzati dall'Unione europea per monitorare, anche in termini comparativi, gli andamenti dei saldi di finanza pubblica dei diversi paesi.

Come detto, l'articolo 2, comma 10, del decreto-legge n. 101 del 2013[57] ha esteso l'obbligo di comunicare ad RGS i dati riguardanti il numero ed il costo personale a tutte le amministrazioni censite dall'Istat con esclusione dei soli organi costituzionali dello Stato.

Nel 2018 risultano 217 enti tenuti all'obbligo di trasmettere i dati, di questi 4[58] sono risultati totalmente inadempienti.

Purtuttavia, 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.

[57] "A decorrere dal 1° gennaio 2014, tutte le Amministrazioni pubbliche censite dall'Istat ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con esclusione degli organi costituzionali, sono soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

[58] Si tratta del Consorzio universitario Megara Ibleo, Consorzio istituto superiore di studi in tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la Fondazione centro studi Leon battista Alberti, la Conferenza dei rettori delle università italiane.

2. La consistenza numerica del personale pubblico

2.1. Il quadro d'insieme

Prima di analizzare la consistenza numerica e l'andamento del personale nel dettaglio è utile osservare quale sia la composizione percentuale del lavoro pubblico nei diversi comparti e settori.

Il grafico 40 illustra al 31 dicembre 2018 la numerosità dei principali comparti in cui è raggruppato il personale alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni al termine del 2018, escluso quello con rapporto di lavoro flessibile[59].

Si tratta di 3.224.822 unità – comprendenti il personale degli enti elencati nell'aggregato S13 Istat. Emerge con evidenza che vi è un consistente addensamento, per oltre due terzi del totale, in soli tre comparti di contrattazione nazionale: Scuola (35,1 per cento), Sanità (20,1 per cento) e Regioni ed Enti locali (13,1 per cento). Considerando anche gli addetti del Comparto sicurezza-difesa e soccorso pubblico (16,0 per cento) si supera agevolmente l'80 per cento della platea degli interessati. Altri comparti che presentano una consistenza minore, ma ancora significativa, sono quelli dei Ministeri (4,6 per cento) e dell'Università (2,9 per cento).

GRAFICO 40

COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN SERVIZIO AL 31.12.2018(1)

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

[59] 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.

Il nuovo gruppo di enti censiti per la prima volta nel 2014 sotto la denominazione di "Enti lista S13" rappresenta circa l'1,1 per cento del totale. Si tratta di una platea di soggetti che, come già accennato, presenta un elevato tasso di eterogeneità oltre ad avere caratteristiche peculiari da renderli difficilmente assimilabili agli altri enti ed Amministrazioni pubbliche.

La composizione percentuale raffigurata rende evidente che gli interventi più efficaci delle politiche di contenimento e di riduzione della spesa finiscano per coinvolgere inevitabilmente i comparti più numerosi senza tuttavia trascurare il fatto che le misure restrittive adottate debbano essere equamente distribuite tra tutte le variegate categorie di dipendenti.

La tavola 7 offre una panoramica complessiva delle variazioni della consistenza dei dipendenti nei diversi comparti rispetto, oltre alle due annualità immediatamente precedenti (2016 e 2017), all'anno 2010, momento cardine dell'avvio di politiche volte al contenimento delle spese per il personale delle Pubbliche amministrazioni, realizzate principalmente attraverso stringenti limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato (cfr. DL n. 78/2010).

Nel 2018, il numero dei dipendenti si presenta sostanzialmente stabile salva una lieve flessione (-0,6 per cento) determinata da una più marcata diminuzione degli occupati del settore non statale (-1 per cento), a fronte della minore riduzione registrata negli occupati del settore statale (-0,3 per cento).

All'interno del settore statale, rispetto al 2017 diminuiscono di 2,1 punti i dipendenti dei Ministeri e, in misura più rilevante, quelli della Presidenza del Consiglio dei ministri (-3,9 per cento), quelli delle Agenzie fiscali (-4,9 per cento), della carriera prefettizia (-6,2 per cento) e della carriera penitenziaria (-3,5 per cento). Viceversa, aumentano seppure in misura contenuta i diplomatici (+1,9), i magistrati (+2,1) ed i Vigili del fuoco (+0,1). Nel 2018, resta stabile il dato della scuola, che risultava in crescita dell'1,7 per cento nel 2017. Rispetto all'anno 2010, la consistenza del personale della scuola registra un forte incremento per effetto delle assunzioni di nuovi docenti, in relazione alla creazione dell'organico dell'autonomia scolastica, nell'ambito del cosiddetto piano per la buona scuola finalizzato al potenziamento dell'offerta formativa e delle misure previste per l'assunzione di significative quote di personale precario a partire dal 2011.

Nel settore non statale risultano in diminuzione nel 2018, seppure in misura non omogenea, quasi tutti i comparti, ad eccezione del personale del SSN (+0,2 per cento), delle autorità indipendenti (+4,3 per cento) e degli enti di ricerca, che aumentano del 10,8 per cento rispetto al 2017 (del 28,2 per cento rispetto al 2010), a seguito dei vari interventi degli ultimi anni finalizzati a favorire l'ingresso di giovani ricercatori nelle università.

Va tuttavia evidenziato che il confronto di una annualità sulla precedente dei dati relativi alla consistenza numerica del personale può essere in parte influenzato dalla tempistica occorrente per le autorizzazioni alle assunzioni e dalla lunghezza delle relative procedure. Per tale ragione si è ritenuto particolarmente utile il raffronto con l'anno 2010

che certamente offre maggiore solidità poiché osserva una finestra temporale decisamente più estesa.

Le misure di contenimento della spesa di personale avviate a partire dal 2010 ed in particolare le limitazioni imposte sulle facoltà di reclutamento da parte della generalità delle amministrazioni hanno complessivamente determinato una flessione di 2,7 punti percentuali del personale (circa 91.000 unità in meno). Si tratta di una riduzione molto consistente e che si traduce in un'equivalente riduzione di spesa necessaria per il raggiungimento degli equilibri complessivi di finanza pubblica stabiliti nei documenti di programmazione e di bilancio di quel periodo.

Analizzando nel dettaglio la citata flessione si osserva che la riduzione è stata più marcata nel settore non statale (-7,1 per cento), mentre nel settore statale, che complessivamente registra un aumento dello 0,7 per cento, ha influito sensibilmente la crescita occupazionale del settore scuola (+7,8 per cento) per il quale ha trovato applicazione, a partire dal 2011, il decreto sviluppo (art. 9 DL 70/2011) che ha previsto un piano triennale di assunzioni a tempo indeterminato dei docenti, degli educatori e del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA)[60].

TAVOLA 7

PERSONALE IN SERVIZIO (1) NEL PERIODO 31.12.2010-31.12.2018

COMPARTO	2010	2016	2017	2018	Variazione % 2017 su 2016	Variazione % 2018 su 2017	Variazione % 2018 su 2010
Scuola	1.043.284	1.106.180	1.124.471	1.124.307	1,7	-0,0	7,8
Ist. Form.ne art.co mus.le	9.209	9.229	9.221	9.178	-0,1	-0,5	-0,3
Ministeri	174.427	150.330	149.803	146.700	-0,4	-2,1	-15,9
Presidenza consiglio ministri	2.521	2.100	2.091	2.009	-0,4	-3,9	-20,3
Agenzie fiscali	53.674	50.860	49.693	47.259	-2,3	-4,9	-12,0
Vigili del fuoco	31.586	33.908	34.594	34.631	2,0	0,1	9,6
Corpi di polizia	324.071	308.765	305.928	305.934	-0,9	0,0	-5,6
Forze armate	194.608	178.639	176.860	176.655	-1,0	-0,1	-9,2
Magistratura	10.195	10.299	10.423	10.639	1,2	2,1	4,4
Carriera diplomatica	909	958	977	996	2,0	1,9	9,6
Carriera prefettizia	1.403	1.213	1.197	1.123	-1,3	-6,2	-20,0
Carriera penitenziaria	432	321	287	277	-10,6	-3,5	-35,9
Settore statale	**1.846.319**	**1.852.802**	**1.865.545**	**1.859.708**	**0,7**	**-0,3**	**0,7**

[60] In attuazione è stato emanato il DM 3 agosto 2011 che ha definito il piano assunzionale, che ha previsto per l'anno scolastico 2011/2012 l'assunzione di 30.300 unità di personale docente ed educativo, nonché, per ciascuno degli anni scolastici 2012/2013 e 2013/2014, l'assunzione nel numero massimo, rispettivamente, di 22.000 unità di personale docente ed educativo e di 7.000 unità di personale ATA. Successivamente, con DM 621 del 5 agosto 2016 sono state autorizzate assunzioni in ruolo della scuola dell'infanzia (3.619 posti comuni e 786 di sostegno) e con DM 522 del 26 luglio 2017 sono stati definiti i contingenti per 51.773 assunzioni a tempo indeterminato del personale docente per l'anno scolastico 2017-2018. Da ultimo è stato emanato il DM 20 aprile 2020 con cui sono state definite le disposizioni per il reclutamento di personale docente.

SEGUE TAVOLA 7

COMPARTO	2010	2016	2017	2018	Variazione % 2017 su 2016	Variazione % 2018 su 2017	Variazione % 2018 su 2010
Enti pubblici non economici	52.144	42.505	40.748	39.323	-4,1	-3,5	-24,6
Enti di ricerca	18.111	20.414	20.955	23.224	2,7	10,8	28,2
Universita'	111.006	97.206	94.977	93.637	-2,3	-1,4	-15,6
Servizio sanitario nazionale	688.484	648.733	647.061	648.507	-0,3	0,2	-5,8
Regioni ed autonomie locali	515.543	448.064	436.536	422.093	-2,6	-3,3	-18,1
Regioni a statuto speciale	73.083	90.825	90.185	90.021	-0,7	-0,2	23,2
Autorita' indipendenti	1.523	2.213	2.256	2.354	1,9	4,3	54,6
Enti art. 70-comma 4 - d.165/01	4.117	1.171	1.171	1.173	0,0	0,2	-71,5
Enti art. 60 -comma 3- d.165/01	5.017	9.593	9.630	9.466	0,4	-1,7	88,7
Enti lista s13 istat	-	36.162	35.950	35.316	-0,6	-1,8	0,0
Settore non statale	**1.469.028**	**1.396.886**	**1.379.469**	**1.365.114**	**-1,2**	**-1,0**	**-7,1**
Totale	**3.315.347**	**3.249.688**	**3.245.014**	**3.224.822**	**-0,1**	**-0,6**	**-2,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

(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.

La tavola seguente aggrega i dipendenti, al 31 dicembre 2018, secondo l'articolazione prevista dal CCNQ del 13 luglio 2016 nei nuovi quattro comparti di contrattazione collettiva (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzioni e ricerca, Sanità), ai quali sono stati aggiunti due comparti convenzionali (Comparto autonomo o fuori comparto e Personale in regime di diritto pubblico)[61], così da avere una rappresentazione completa di tutto il pubblico impiego.

TAVOLA 8

IL PERSONALE PUBBLICO AL 31.12.2018

COMPARTO	Uomini	Donne	Totale
FUNZIONI CENTRALI	109.775	124.367	234.142
FUNZIONI LOCALI	234.671	277.443	512.114
ISTRUZIONE E RICERCA	274.103	932.392	1.206.495
SANITA'	213.875	434.632	648.507
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	29.619	19.595	49.214
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	510.657	63.693	574.350
TOTALE	**1.372.700**	**1.852.122**	**3.224.822**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

[61] Nel comparto autonomo si ricomprendono: la PCM, gli enti art. 60, gli enti art. 70, gli enti lista S13 e le Autorità indipendenti; nel personale in regime di diritto pubblico: Magistratura; professori e ricercatori delle Università, Carriera diplomatica, Carriera prefettizia, Carriera penitenziaria, Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco.

Anche con la finalità di limitare per quanto possibile il *gap* temporale della rilevazione cui si è fatto cenno nelle considerazioni generali del presente Capitolo, il Conto Annuale per il 2018 contiene, in un'apposita sezione, una utile proiezione sul presumibile andamento dell'occupazione nel settore pubblico nel 2019 i cui risultati sono evidenziati nella tavola 9.

L'analisi, effettuata attraverso una rilevazione del numero dei cedolini pagati e sui dati del monitoraggio trimestrale (per gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, il SSN, le province e città metropolitane e i comuni), conferma una leggera diminuzione del personale complessivamente inteso, sia pure con alcuni importanti settori in controtendenza quali la scuola, gli enti pubblici non economici ed alcuni dei settori non contrattualizzati.

TAVOLA 9

STIME SUL TREND OCCUPAZIONALE NEL 2019[62]

	Dicembre 2019/Dicembre 2018
Scuola	1,55%
Istit.ni form.ne art. E music. (AFAM)	-1,04%
Ministeri	-4,67%
Presidenza consiglio ministri	-3,05%
Agenzie fiscali	-6,08%
Vigili del fuoco	1,42%
Corpi di polizia	-0,27%
Forze armate	-0,39%
Magistratura	1,46%
Carriera diplomatica	2,59%
Carriera prefettizia	2,25%
Carriera penitenziaria	-1,39%
Enti pubblici non economici	3,41%
Enti di ricerca	0,57%
Servizio sanitario nazionale	-0,05%
Province e Città metropolitane	-4,36%
Comuni	-0,47%
TOTALE	0,19%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

2.2. L'analisi disaggregata

Riprendendo le risultanze del conto annuale 2018 e sviluppando l'approfondimento dei dati, la tavola 10 evidenzia in dettaglio, distinguendo tra dirigenti di I, II fascia e restante personale, le variazioni della consistenza numerica raffrontando, anche in questo caso, i dati del triennio 2016-2018 con la situazione rilevata al 31 dicembre 2010.

[62] Nella scuola e nella PCM non viene considerato il personale comandato che è particolarmente rilevante per entrambi i comparti.

TAVOLA 10

PERSONALE (SETTORE STATALE) IN SERVIZIO NEL PERIODO 2010-2018 – DETTAGLIO QUALIFICHE

SETTORE STATALE	2010	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017	% 2018/2010
SCUOLA	**1.043.284**	**1.106.180**	**1.124.471**	**1.124.307**	**1,7**	**-0,0**	**7,8**
Dirigenti scolastici	9.165	7.086	6.714	6.196	-5,2	-7,7	-32,4
Personale del comparto (Docenti e A.T.A.)	1.034.119	1.099.094	1.117.757	1.118.111	1,7	0,0	8,1
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	**9.209**	**9.229**	**9.221**	**9.178**	**-0,1**	**-0,5**	**-0,3**
Dirigenti scolastici	7	4	4	3	0,0	-25,0	-57,1
Personale docente e personale tecn-amm.	9.202	9.225	9.217	9.175	-0,1	-0,5	-0,3
MINISTERI	**174.427**	**150.330**	**149.803**	**146.700**	**-0,4**	**-2,1**	**-15,9**
Dirigenti I fascia	316	254	256	242	0,8	-5,5	-23,4
Dirigenti II fascia	2.550	2.284	2.264	2.168	-0,9	-4,2	-15,0
Dirigenti Professionalità sanitarie	374	392	407	394	3,8	-3,2	5,3
Personale non dirigente	168.794	144.716	142.898	139.773	-1,3	-2,2	-17,2
Altro personale	2.393	2.684	3.978	4.123	48,2	3,6	72,3
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	**2.521**	**2.100**	**2.091**	**2.009**	**-0,4**	**-3,9**	**-20,3**
Dirigenti I fascia	129	100	101	109	1,0	7,9	-15,5
Dirigenti II fascia	196	162	168	158	3,7	-6,0	-19,4
Personale non dirigente	2.196	1.838	1.822	1.742	-0,9	-4,4	-20,7
AGENZIE FISCALI	**53.674**	**50.860**	**49.693**	**47.259**	**-2,3**	**-4,9**	**-12,0**
Dirigenti I fascia	69	59	56	54	-5,1	-3,6	-21,7
Dirigenti II fascia	1.618	426	378	328	-11,3	-13,2	-79,7
Personale non dirigente	51.983	50.373	49.257	46.875	-2,2	-4,8	-9,8
Altro personale	4	2	2	2	0,0	0,0	-50,0
VIGILI DEL FUOCO	**31.586**	**33.908**	**34.594**	**34.631**	**2,0**	**0,1**	**9,6**
Dirigenti	171	183	192	200	4,9	4,2	17,0
Personale direttivo	571	530	536	518	1,1	-3,4	-9,3
Personale non dirigente	30.844	33.195	33.866	33.913	2,0	0,1	10,0
CORPI DI POLIZIA	**324.071**	**308.765**	**305.928**	**305.934**	**-0,9**	**0,0**	**-5,6**
Dirigenti	1.922	2.187	2.144	7.797	-2,0	263,7	305,7
Personale trattamento superiore	4.089	5.002	5.096	-	1,9	-100,0	-100,0
Personale non dirigente	314.020	294.549	293.228	290.958	-0,4	0,0	-7,3
Militari di truppa	-	-	-	4.112	-	-	-
Altro personale	4.040	7.027	5.460	3.067	-22,3	-43,8	-24,1
FORZE ARMATE	**194.608**	**178.639**	**176.860**	**176.655**	**-1,0**	**-0,1**	**-9,2**
Dirigenti	2.997	2.721	2.714	14.292	-0,3	426,6	376,9
Personale trattamento superiore	12.146	13.699	13.892	-	1,4	-100,0	-100,0
Personale non dirigente	131.739	129.654	128.037	129.449	-1,2	1,1	-1,7
Altro personale	47.726	32.565	32.217	32.914	-1,1	2,2	-31,0
MAGISTRATURA	10.195	10.299	10.423	10.639	1,2	2,1	4,4
CARRIERA DIPLOMATICA	909	958	977	996	2,0	1,9	9,6
CARRIERA PREFETTIZIA	1.403	1.213	1.197	1.123	-1,3	-6,2	-20,0
CARRIERA PENITENZIARIA	432	321	287	277	-10,6	-3,5	-35,9
TOTALE	**1.846.319**	**1.852.802**	**1.865.545**	**1.859.708**	**0,7**	**-0,3**	**0,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

I dati consentono di soffermarsi sull'andamento occupazionale del personale con qualifica dirigenziale. Colpisce il calo dei dirigenti scolastici diminuiti anche 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. Il brusco *trend* registrato negli otto anni (-32,4 per cento), è destinato ad invertirsi altrettanto bruscamente nel 2019, a seguito dell'assunzione di oltre 2.100 dirigenti scolastici con decorrenza dall'1.9.2019[63].

[63] Con il DDG del 23 novembre 2017, n. 1259 è stato bandito il corso-concorso nazionale per titoli ed esami finalizzato

I dirigenti, sia di prima che di seconda fascia, diminuiscono in tutto il settore statale, per effetto delle norme limitative del *turn over*, cui si sono collegati numerosi interventi di riduzione degli assetti organizzativi. In controtendenza il dato dei dirigenti nel Comparto sicurezza-difesa, legato al riordino delle carriere intervenuto a decorrere dal 2018, che ha riconosciuto lo status dirigenziale a partire dal grado di maggiore (prima veniva riconosciuto dal grado di colonnello)[64].

Come già anticipato nel commento al dato complessivo, il personale non dirigente che costituisce la parte più consistente dell'aggregato, risulta in calo in tutto il settore statale, mentre si registra un aumento del personale di Magistratura e della carriera diplomatica. Di contro, il personale della carriera prefettizia e della carriera penitenziaria risulta in forte calo, nel confronto 2010-2018 (rispettivamente 20 per cento e 36 per cento).

La tavola 11 espone il dettaglio degli enti rientranti nel settore non statale da cui emerge un calo complessivo in quasi tutte le categorie di personale (-7 per cento nel confronto 2010-2018, circa 104.000 addetti in valore assoluto; -1 per cento nel 2018). Diminuzioni significative si riscontrano negli enti pubblici non economici (-25 per cento, con una perdita in valore assoluto di circa 13.000 unità), nelle Regioni e autonomie locali (-18 per cento, con una perdita di oltre 93.000 unità) e nelle università (-16 per cento, in valore assoluto oltre 17.000 unità).

Il dato negativo si registra anche nel solo 2018 per gli enti pubblici non economici e le Regioni e autonomie locali (-3 per cento rispetto al 2017). Anche il personale delle università nel 2018 subisce un calo dell'1 per cento. Per le università, la normativa specifica in materia di *turn over* è stata introdotta dal comma 13-*bis* dell'art. 66 del DL 112/2008 (L. 133/2008), ed è stata poi successivamente modificata. Negli anni sono stati adottati decreti che hanno definito i criteri e il contingente assunzionale delle università statali, espresso in termini di punti organico (complessivamente, nel 2018 risultano pari a 2.038,54 unità)[65].

Nel 2018, il personale del SSN risulta in lieve crescita (+0,2 per cento), mentre nel confronto 2010-2018 si riscontra un calo del 6 per cento (in valore assoluto pari alla perdita di circa 40.000 unità). Nel calo del personale del SSN bisogna tener conto dei diversi effetti connessi alla sottoposizione o meno delle Regioni alla disciplina del piano di rientro della spesa sanitaria[66]. Nel Piano della *performance* 2019-2021 il Ministero della salute aveva evidenziato, mettendo a confronto il personale in servizio con la dotazione

al reclutamento di dirigenti scolastici presso le istituzioni scolastiche statali. Successivamente, con il Decreto Dipartimentale n. 1205 del 01.08.2019 è stata approvata e pubblicata la graduatoria generale nazionale per merito e titoli.

[64] Con i d.lgs. n. 94 e 95 del 2017 sono state adottate misure per il riordino dei ruoli e delle carriere, rispettivamente, del personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia, ai sensi della delega prevista dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 244 del 2012. La legge 132/2018, di conversione del DL 113/2018 cd. decreto sicurezza, ha previsto, all'art. 1, la facoltà di adottare successivi decreti legislativi correttivi. In attuazione, sono stati emanati i d.lgs. 172 e 173 del 2019.

[65] La legge di bilancio 2017 (L. 232/2016: art. 1, comma 303), ha elevato, in misura diversa, la percentuale di assunzioni possibili per gli atenei "virtuosi" e non "virtuosi".

[66] Il Piano di rientro dai disavanzi della spesa sanitaria è un accordo fra lo Stato e la Regione su un programma di riordino concernente taluni fattori di spesa, tra cui le spese di personale, con conseguente blocco del *turn over*, ed è finalizzato a ripristinare l'equilibrio economico-finanziario della Regione interessata.

organica, di cui al dPCM del 22 gennaio 2013, "una netta carenza di personale che ha reso sempre più problematico l'assolvimento dei compiti istituzionali e che sarà parzialmente colmata con le assunzioni autorizzate dalla legge di bilancio 2019 per il prossimo triennio". Per vedere concretizzarsi un sostanziale aumento della consistenza complessiva di personale nella sanità pubblica occorrerà attendere la fine del 2020 quando inizieranno ad osservarsi gli effetti delle misure emergenziali varate per far fronte alla pandemia da Covid-19.

Positivo il dato relativo al personale degli enti di ricerca che, nel 2018, cresce dell'11 per cento rispetto al 2017 (del 28 per cento rispetto al 2010). In particolare, la legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 633 della legge 205/2017) ha stanziato risorse pari a 2 milioni di euro per il 2018 e a 13,5 milioni di euro a decorrere dal 2019, per l'assunzione di ricercatori e tecnologi negli enti pubblici di ricerca[67]. Da ultimo il DL 34/2020 cd. decreto rilancio ha stanziato risorse, a decorrere dal 2021, per le assunzioni di ricercatori negli enti pubblici di ricerca, pari a circa 1.300 unità di personale (art. 238).

TAVOLA 11

PERSONALE (SETTORE NON STATALE) IN SERVIZIO NEL PERIODO 2010-2018 – DETTAGLIO QUALIFICHE

SETTORE NON STATALE	2010	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017	% 2018/2010
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	**52.144**	**42.505**	**40.748**	**39.323**	**-4**	**-3**	**-25**
Dirigenti I fascia	96	90	87	80	-3	-8	-17
Dirigenti II fascia	917	686	654	655	-5	0	-29
Dirigenti medici	1.203	1.020	981	906	-4	-8	-25
Professionisti	1.109	996	982	951	-1	-3	-14
Personale non dirigente	48.372	39.445	37.774	36.435	-4	-4	-25
Altro personale	447	268	270	296	1	10	-34
ENTI DI RICERCA	**18.111**	**20.414**	**20.955**	**23.224**	**3**	**11**	**28**
Dirigenti I fascia	24	21	20	17	-5	-15	-29
Dirigenti II fascia	85	86	95	91	10	-4	7
Ricercatori e tecnologi	8.397	10.424	10.763	12.304	3	14	47
Personale non dirigente	9.473	9.735	9.942	10.723	2	8	13
Altro personale	132	148	135	89	-9	-34	-33
UNIVERSITA'	**111.006**	**97.206**	**94.977**	**93.637**	**-2**	**-1**	**-16**
Dirigenti II fascia	332	244	253	262	4	4	-21
Professori e Ricercatori	55.541	46.474	45.122	44.095	-3	-2	-21
Elevate professionalità	3.271	2.935	2.869	2.728	-2	-5	-17
Personale non dirigente	50.329	46.167	45.371	45.190	-2	-0	-10
Altro personale	1.533	1.386	1.362	1.362	-2	0	-11
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	**688.484**	**648.733**	**647.061**	**648.507**	**-0,3**	0,2	**-6**
Dirigenti medici	117.152	110.512	110.888	111.654	0	1	-5
Dirigenti non medici	20.376	18.273	18.019	17.910	-1	-1	-12
Personale non dirigente	549.580	518.840	517.144	518.044	-0	0	-6
Altro personale	1.376	1.108	1.010	899	-9	-11	-35
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	**515.543**	**448.064**	**436.536**	**422.093**	**-3**	**-3**	**-18**
Dirigenti	9.082	6.258	5.946	5.659	-5	-5	-38
Segretari	3.451	3.203	3.083	2.885	-4	-6	-16
Personale non dirigente	495.678	426.819	415.338	401.831	-3	-3	-19
Altro personale	7.332	11.784	12.169	11.718	3	-4	60
REGIONI A STATUTO SPECIALE	**73.083**	**90.825**	**90.185**	**90.021**	**-1**	**-0**	**23**
Dirigenti	1.412	2.489	2.620	2.501	5	-5	77
di cui Dirigenti scolastici	221	204	208	195	2	-6	-12
Segretari	392	355	341	324	-4	-5	-17
Ricercatori e tecnologi	65	59	59	57	0	-3	-12
Personale non dirigente	70.634	86.662	86.156	86.091	-1	-0	22
Altro personale	580	1.260	1.009	1.048	-20	4	81

[67] L'incremento delle risorse per l'assunzione dei ricercatori era stato già previsto con la legge 208/2015 (art. 1, commi 247 e seguenti).

SETTORE NON STATALE	2010	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017	% 2018/2010
AUTORITA' INDIPENDENTI	**1.523**	**2.213**	**2.256**	**2.354**	**2**	**4**	**55**
Dirigenti	187	252	261	266	4	2	42
Personale non dirigente	1.336	1.961	1.995	2.088	2	5	56
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	**4.117**	**1.171**	**1.171**	**1.173**	**0,0**	**0,2**	**-72**
Dirigenti	81	59	58	63	-2	9	-22
Dirigenti I fascia	1	1	1	-	0	-100	-100
Dirigenti II fascia	9	6	6	7	0	17	-22
Ricercatori e tecnologi	97	95	128	145	35	13	49
Professionisti	211	176	170	163	-3	-4	-23
Personale non dirigente	3.718	833	807	794	-3	-2	-79
Altro personale	-	1	1	1	0	0	0
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	**5.017**	**9.593**	**9.630**	**9.466**	**0,4**	**-2**	**89**
Dirigenti	223	192	186	183	-3	-2	-18
Personale non dirigente	4.780	9.125	9.253	9.040	1	-2	89
Altro personale	14	276	191	243	-31	27	1.636
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	**36.162**	**35.950**	**35.316**	**-1**	**-2**	-
Dirigenti	-	916	896	879	-2	-2	-
Personale non dirigente	-	35.246	35.054	34.437	-1	-2	-
TOTALE	**1.469.028**	**1.396.886**	**1.379.469**	**1.365.114**	**-1**	**-1**	**-7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

La tavola 12 riporta, per il 2018, il personale rilevato nelle tavole precedenti distribuito negli attuali comparti, in base alla durata del rapporto di lavoro instaurato, suddividendolo nella componente maschile e femminile.

TAVOLA 12

PERSONALE IN SERVIZIO NEL 2018 – TEMPO PIENO E PART TIME

Comparto	Aggregato	Tempo Pieno Uomini	Tempo Pieno Donne	Part Time <50% Uomini	Part Time <50% Donne	Part Time >50% Uomini	Part Time >50% Donne	Totale Uomini	Totale Donne	Totale
Totale		**1.343.501**	**1.691.572**	**11.390**	**33.433**	**17.809**	**127.117**	**1.372.700**	**1.852.122**	**3.224.822**
	Totale	106.841	111.326	1.273	3.485	1.661	9.556	109.775	124.367	234.142
	MINISTERI	66.804	69.612	1.005	3.002	979	5.298	68.788	77.912	146.700
	AGENZIE FISCALI	23.357	20.592	110	125	452	2.623	23.919	23.340	47.259
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	16.144	20.820	155	355	228	1.621	16.527	22.796	39.323
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	40	20	-	-	-	1	40	21	61
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	496	282	3	3	2	13	501	298	799
	Totale	219.672	224.008	5.873	10.877	9.126	42.558	234.671	277.443	512.114
	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	187.003	186.490	5.280	6.394	7.688	29.238	199.971	222.122	422.093
FUNZIONI LOCALI	REGIONI A STATUTO SPECIALE E PE	32.669	37.518	593	4.483	1.438	13.320	34.700	55.321	90.021
	Totale	266.092	888.583	3.074	10.726	4.937	33.083	274.103	932.392	1.206.495
	SCUOLA	228.812	849.082	2.571	9.993	4.424	29.425	235.807	888.500	1.124.307
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	5.500	3.634	6	8	10	20	5.516	3.662	9.178
	UNIVERSITA'	19.520	25.410	407	660	407	3.138	20.334	29.208	49.542
	ENTI DI RICERCA	12.140	10.333	90	65	96	500	12.326	10.898	23.224
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI ART.70 - A.S.I.	120	124	-	-	-	-	120	124	244
	Totale	211.135	387.146	1.085	8.126	1.655	39.360	213.875	434.632	648.507
SANITA'	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	211.135	387.146	1.085	8.126	1.655	39.360	213.875	434.632	648.507
	Totale	29.143	16.977	65	205	411	2.413	29.619	19.595	49.214
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	970	959	4	6	15	55	989	1.020	2.009
	AUTORITA' INDIPENDENTI	1.096	1.161	1	2	11	83	1.108	1.246	2.354
COMPARTO	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	5.964	2.908	16	53	56	469	6.036	3.430	9.466
AUTONOMO O FUORI	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	31	34	-	-	1	3	32	37	69
COMPARTO	ENTI LISTA S13 ISTAT	21.082	11.915	44	144	328	1.803	21.454	13.862	35.316
	Totale	510.618	63.532	20	14	19	147	510.657	63.693	574.350
	MAGISTRATURA	5.192	5.447	-	-	-	-	5.192	5.447	10.639
	PROFESSORI E RICERCATORI UNIVE	27.610	16.484	1	-	-	-	27.611	16.484	44.095
	CARRIERA DIPLOMATICA	771	225	-	-	-	-	771	225	996
	CARRIERA PREFETTIZIA	470	653	-	-	-	-	470	653	1.123
	CARRIERA PENITENZIARIA	86	191	-	-	-	-	86	191	277
	CORPI DI POLIZIA	277.648	28.286	-	-	-	-	277.648	28.286	305.934
PERSONALE IN REGIME	FORZE ARMATE	166.052	10.603	-	-	-	-	166.052	10.603	176.655
DI DIRITTO PUBBLICO	VIGILI DEL FUOCO	32.789	1.643	19	14	19	147	32.827	1.804	34.631

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

I dati evidenziano la prevalenza delle donne (57 per cento), rispetto alla totalità del personale. In dettaglio, la componente femminile è maggiormente presente nel comparto Istruzione e ricerca (77 per cento), in particolare nella scuola raggiunge il 79 per cento. Significativo anche il dato della presenza femminile nel SSN (67 per cento) e nella carriera penitenziaria (69 per cento). Nelle università e nella carriera prefettizia il dato si attesta al 58 per cento, mentre nella Magistratura è pari a circa il 52 per cento. Tra i professori e ricercatori, invece, le donne rappresentano il 37 per cento e nella carriera diplomatica il 22 per cento. Dati significativamente più bassi, a causa del fatto che solo negli ultimi anni è stato consentito alle donne di entrare a farne parte[68], si riscontrano nel comparto sicurezza-difesa: 9,3 per cento nei Corpi di polizia, 6 per cento nelle Forze armate e 5,2 nei Vigili del fuoco.

TAVOLA 13

ETÀ E ETÀ MEDIA DEI DIPENDENTI PUBBLICI NELL'ANNO 2018

Comparto	Aggregato	0-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-67	oltre 68	Totale	Età Media
FUNZIONI CENTRALI	Totale	-	64	1.274	4.294	9.127	18.538	27.394	45.808	63.311	55.104	9.160	66	234.140	54
	MINISTERI	-	48	971	2.992	5.173	9.472	15.924	28.894	41.787	35.380	5.996	61	146.698	55
	AGENZIE FISCALI	-	14	213	1.089	3.142	6.535	5.823	7.938	9.864	10.759	1.877	5	47.259	53
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-	2	90	208	778	2.440	5.508	8.824	11.397	8.808	1.268	-	39.323	55
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	-	-	-	-	-	2	8	19	22	9	1	-	61	55
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	-	-	-	5	34	89	131	133	241	148	18	-	799	53
FUNZIONI LOCALI	Totale	66	422	3.222	10.695	26.441	52.535	76.873	105.745	126.461	95.329	14.088	149	512.026	53
	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	63	256	1.956	7.845	20.515	42.207	61.756	84.542	104.960	84.787	12.976	142	422.005	53
	REGIONI A STAT. SPEC. E PROV. AUT.	3	166	1.266	2.850	5.926	10.328	15.117	21.203	21.501	10.542	1.112	7	90.021	51
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale	31	103	5.491	24.349	77.220	136.257	188.646	259.196	272.116	207.036	35.510	540	1.206.495	52
	SCUOLA	27	63	5.209	21.910	70.722	125.162	174.096	242.637	255.487	194.892	33.583	519	1.124.307	52
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	3	1	3	834	1.894	1.518	1.236	1.274	1.206	978	226	5	9.178	47
	UNIVERSITA'	1	31	224	1.052	2.921	6.155	8.809	10.564	10.936	7.674	1.162	13	49.542	52
	ENTI DI RICERCA	-	8	55	547	1.667	3.396	4.456	4.669	4.433	3.455	535	3	23.224	51
	ENTI ART.70 - A.S.I.	-	-	-	6	16	26	49	52	54	37	4	-	244	52
SANITA'	Totale	7	987	14.950	29.936	46.611	68.374	113.724	132.404	136.004	91.323	13.502	679	648.501	51
	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	7	987	14.950	29.936	46.611	68.374	113.724	132.404	136.004	91.323	13.502	679	648.501	51
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	2	66	555	1.825	4.105	6.638	8.846	10.572	9.909	5.862	811	23	49.214	50
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	1	1	27	99	136	204	327	568	556	90	-	2.009	55
	AUTORITA' INDIPENDENTI	-	-	45	73	226	345	480	524	408	229	24	-	2.354	49
	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-	5	72	333	768	1.213	1.591	1.908	2.025	1.344	205	2	9.466	51
	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	-	-	-	-	1	7	15	19	13	14	-	-	69	53
	ENTI LISTA S13 ISTAT	2	60	437	1.392	3.011	4.937	6.556	7.794	6.895	3.719	492	21	35.316	50
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	2.854	26.760	36.145	46.551	80.154	87.960	104.490	112.319	60.148	11.323	3.569	2.077	574.350	44
	MAGISTRATURA	-	-	108	944	1.041	1.173	1.439	2.036	1.912	1.332	474	180	10.639	50
	PROFESSORI E RICERCATORI UNIV.	-	-	-	28	1.045	5.352	7.855	9.248	8.609	7.162	2.899	1.897	44.095	54
	CARRIERA DIPLOMATICA	-	-	73	145	135	144	138	155	127	71	8	-	996	45
	CARRIERA PREFETTIZIA	-	-	-	42	55	78	47	184	353	313	51	-	1.123	55
	CARRIERA PENITENZIARIA	-	-	-	-	-	-	38	135	69	33	2	-	277	54
	CORPI DI POLIZIA	266	8.454	22.160	23.857	32.192	44.516	66.229	71.139	35.839	1.273	9	-	305.934	45
	FORZE ARMATE	2.588	18.288	13.418	19.148	40.246	32.009	22.481	20.752	7.481	241	3	-	176.655	39
	VIGILI DEL FUOCO	-	18	386	2.387	5.440	4.688	6.263	8.670	5.758	898	123	-	34.631	47
TOTALE		**2.960**	**28.402**	**61.637**	**117.650**	**243.658**	**370.302**	**519.973**	**666.044**	**667.949**	**465.977**	**76.640**	**3.534**	**3.224.726**	**51**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Nella tavola 13 si suddivide il numero dei dipendenti per fasce di età nei vari comparti, l'ultima colonna rappresenta l'età media. I dati relativi al 2018 registrano un progressivo, ed ormai significativo, incremento dell'età media dei dipendenti pubblici, da ricondurre agli effetti connessi alle politiche restrittive in materia di assunzioni. L'età

[68] Nei Corpi di Polizia e nei Vigili del fuoco nel corso degli anni '80, nelle Forze armate a partire dal 2000.

media del personale in servizio risulta superiore a 50 anni, con la sola eccezione delle donne nel comparto Sanità e negli enti del Comparto autonomo o fuori comparto che si trovano appena al di sotto (Tavola 14). Anche il personale in regime di diritto pubblico mostra valori medi di anzianità al di sotto del dato medio nazionale, tuttavia ciò è ascrivibile alle caratteristiche delle loro regole ordinamentali, tant'è che il processo di progressivo "invecchiamento" della popolazione lavorativa si registra con altrettanta evidenza anche in questo settore (alla fine del 2018 l'età media è infatti aumentata di nove anni e nove mesi: 44,1 anni nel 2018 contro 34,4 anni nel 2001).

TAVOLA 14

ETÀ MEDIA PER GENERE – CONFRONTO 2001-2018

COMPARTO	2001			2018		
	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media
FUNZIONI CENTRALI	47,0	44,8	45,9	54,7	54,0	54,3
FUNZIONI LOCALI	46,6	43,5	45,2	54,1	51,8	52,8
ISTRUZIONE E RICERCA	48,9	46,6	47,2	53,4	52,1	52,4
SANITA'	46,3	41,6	43,5	52,4	49,9	50,7
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42,6	44,7	42,8	51,3	49,0	50,4
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34,1	38,5	34,4	44,1	44,2	44,1
TOTALE	**42,6**	**44,5**	**43,5**	**49,9**	**51,4**	**50,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

La tavola seguente (Tavola 15) fornisce una panoramica dei dirigenti pubblici nel triennio 2016-2018, suddivisi per categorie.

TAVOLA 15

DIRIGENTI IN SERVIZIO NEL TRIENNIO 2016-2018

DIRIGENTI PUBBLICI	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017
Dirigenti	17.256	16.685	15.750	-3	-6
di cui Dirigenti scolastici	*7.294*	*6.926*	*6.394*	-5	-8
Dirigenti I fascia	525	521	502	-1	-4
Dirigenti II fascia	3.894	3.818	3.669	-2	-4
Dirigenti medici	111.532	111.869	112.560	0	1
Medici	*106.117*	*106.538*	*107.381*	0	1
Veterinari	*5.312*	*5.238*	*5.077*	-1	-3
Odontoiatri	*103*	*93*	*102*	-10	10
Dirigenti non medici	18.273	18.019	17.910	-1	-1
Dirigenti sanitari non medici	*13.535*	*13.322*	*13.336*	-2	0
Ruolo amministrativo	*2.416*	*2.410*	*2.343*	-0	-3
Ruolo professionale	*1.297*	*1.294*	*1.274*	-0	-2
Ruolo tecnico	*1.025*	*993*	*957*	-3	-4
Dirigenti Professionalità sanitarie	392	407	394	4	-3
Dirigenti Corpi di polizia	2.187	2.144	7.797	-2	264
Dirigenti Forze armate	2.721	2.714	14.292	-0	427
Dirigenti Vigili del fuoco	183	192	200	5	4
TOTALE	**156.963**	**156.369**	**173.074**	-0,4	10,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Dalla tavola emerge, nel 2018, una crescita pari all'11 per cento rispetto al 2017, dovuta, come detto, al riordino delle carriere dei Corpi di polizia e delle Forze armate. Per il resto risulta, invece, un decremento in quasi tutte le categorie, ad eccezione degli odontoiatri, nell'ambito dei dirigenti medici, che aumentano del 10 per cento. Il dato dei dirigenti scolastici, in diminuzione nel 2018, è destinato a crescere nel 2019, per effetto delle assunzioni intervenute a decorrere da settembre 2019. Si segnala che, per quanto riguarda la dirigenza sanitaria, la legge 3/2018 ha previsto il riordino delle professioni sanitarie, modificando, tra l'altro, la disciplina vigente sul ruolo della dirigenza sanitaria del Ministero della salute. L'art. 17, infatti, da un lato, ha istituito un unico livello di detto ruolo e, dall'altro, ha esteso ai dirigenti sanitari del Ministero gli istituti giuridici ed economici previsti per la dirigenza sanitaria del SSN, allo scopo di ridurre il divario esistente tra i trattamenti economici dei dirigenti delle professionalità sanitarie dipendenti da enti ed aziende del SSN e quelli del Ministero della salute.

Per completare la disamina dei dati sulla consistenza e sulla variazione della stessa nei tre anni 2016, 2017 e 2018 sono riportati nelle tavole seguenti i dati di alcune significative categorie di personale pubblico.

TAVOLA 16

DETTAGLIO PERSONALE DOCENTE NEL TRIENNIO 2016-2018

Scuola	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017
Docenti di ruolo	**751.149**	**757.458**	**741.879**	**0,8**	**-2,1**
Docenti a tempo indeterminato	*651.092*	*655.854*	*642.302*	0,7	-2,1
Docenti di sostegno a tempo indeterminato	*87.902*	*89.701*	*88.076*	2,0	-1,8
Docenti di religione a tempo indeterminato	*12.155*	*11.903*	*11.501*	-2,1	-3,4
Docenti non di ruolo	**140.588**	**151.130**	**164.683**	**7,5**	**9,0**
Insegnanti contratto annuale	23.553	27.193	25.900	15,5	-4,8
Insegnanti contratto annuale e non annuale	65.001	57.236	62.027	-11,9	8,4
Insegnanti di sostegno contratto fino al termine dell'attività didattica	44.752	57.864	66.321	29,3	14,6
Insegnanti di sostegno contratto annuale	7.282	8.837	10.435	21,4	18,1
TOTALE	**891.737**	**908.588**	**906.562**	**1,9**	**-0,2**
Professori con contratto di supplenza breve e saltuaria	163	174	142	6,7	-18,4
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale					
Docenti di ruolo	**5.796**	**5.626**	**5.923**	**-2,9**	**5,3**
Professori	5.796	5.626	5.923	-2,9	5,3
Docenti non di ruolo	**1.362**	**1.567**	**1.293**	**15,1**	-17,5
Professori a tempo determinato	1.362	1.567	1.293	15,1	-17,5
TOTALE	**7.158**	**7.193**	**7.216**	**0,5**	**0,3**
Professori con contratto di supplenza breve e saltuaria	194	254	208	30,9	-18,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 17

PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO NEL TRIENNIO 2016-2018

PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017
MAGISTRATURA	**10.299**	**10.423**	**10.639**	**1,2**	**2,1**
Ordinaria	9.159	9.267	9.414	1,2	1,6
Amministrativa	376	384	415	2,1	8,1
Contabile	382	393	408	2,9	3,8
Militare	50	51	50	2,0	-2,0
Avvocatura di Stato	332	328	352	-1,2	7,3
CARRIERA DIPLOMATICA	**958**	**977**	**996**	**2,0**	**1,9**
Ambasciatore	23	24	23	4,3	-4,2
Ministro plenipotenziario	200	206	215	3,0	4,4
Consigliere	428	424	429	-0,9	1,2
Segretario	307	323	329	5,2	1,9
CARRIERA PREFETTIZIA	**1.213**	**1.197**	**1.123**	**-1,3**	**-6,2**
Prefetto	180	197	173	9,4	-12,2
Vice-Prefetto	983	914	913	-7,0	-0,1
Consigliere	50	86	37	72,0	-57,0
CARRIERA PENITENZIARIA	**321**	**287**	**277**	**-10,6**	**-3,5**
Dirigente generale penitenziario	13	11	13	-15,4	18,2
Dirigente penitenziario	308	276	264	-10,4	-4,3
CORPI DI POLIZIA	**308.765**	**305.928**	**305.934**	**-0,9**	**0,00**
Dirigenti	2.187	2.144	7.797	-2,0	263,7
Personale trattamento superiore	5.002	5.096	-	1,9	-100,0
Personale non dirigente	294.549	293.228	290.958	-0,4	0,0
Militari di truppa	-	-	4.112	-	-
Altro personale	7.027	5.460	3.067	-22,3	-43,8
FORZE ARMATE	**178.639**	**176.860**	**176.655**	**-1,0**	**-0,1**
Dirigenti	2.721	2.714	14.292	-0,3	426,6
Personale trattamento superiore	13.699	13.892	-	1,4	-100,0
Personale non dirigente	129.654	128.037	129.449	-1,2	1,1
Altro personale	32.565	32.217	32.914	-1,1	2,2
VIGILI DEL FUOCO	**33.908**	**34.594**	**34.631**	**2,0**	**0,1**
Dirigenti	183	192	200	4,9	4,2
Personale direttivo	530	536	518	1,1	-3,4
Personale non dirigente	33.195	33.866	33.913	2,0	0,1
PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI	**46.474**	**45.122**	**44.095**	-2,9	-2,3
Professori	31.140	31.182	32.009	0,1	2,7
Ricercatori	15.334	13.940	12.086	-9,1	-13,3
TOTALE	**580.577**	**575.388**	**574.350**	**-0,9**	**-0,18**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 18

DETTAGLIO DEL COMPARTO SICUREZZA-DIFESA NEL TRIENNIO 2016-2018

	CORPI DI POLIZIA				
Carabinieri	**2016**	**2017**	**2018**	**% 2017/2016**	**% 2018/2017**
Dirigenti	513	633	2.737	23,4	332,4
Personale trattamento economico superiore	2.001	2.178	-	8,8	-100,0
Personale non dirigente	99.245	104.594	103.887	5,4	-0,7
Restante personale	1.615	3.374	2.658	108,9	-21,2
TOTALE	**103.374**	**110.779**	**109.282**	**7,2**	**-1,4**
Polizia di Stato					
Dirigenti	1.053	999	2.894	-5,1	189,7
Personale trattamento economico superiore	1.600	1.644	-	2,8	-100,0
Personale non dirigente	93.499	94.248	93.989	0,8	-0,3
Restante personale	2.576	-	1.594	-100,0	0,0
TOTALE	**98.728**	**96.891**	**98.477**	**-1,9**	**1,6**
Guardia di finanza					
Dirigenti	487	488	1.786	0,2	266,0
Personale trattamento economico superiore	1.175	1.187	-	1,0	-100,0
Personale non dirigente	57.231	57.641	56.788	0,7	-1,5
Restante personale	1.562	753	1.454	-51,8	93,1
TOTALE	**60.455**	**60.069**	**60.028**	**-0,6**	**-0,1**
Polizia penitenziaria					
Dirigenti	22	21	352	-4,5	1.576,2
Personale trattamento economico superiore	64	58	-	-9,4	-100,0
Personale non dirigente	37.204	36.724	36.271	-1,3	-1,2
Restante personale	-	1.333	1.473	0,0	10,5
TOTALE	**37.290**	**38.136**	**38.096**	**2,3**	**-0,1**
Corpo forestale dello Stato					
Dirigenti	109				
Personale trattamento economico superiore	129				
Personale non dirigente	7.352				
Personale contrattista	-				
Restante personale	1.274				
TOTALE	**8.864**				
Cappellani militari (Corpi di polizia)					
Dirigenti	3	3	28	0,0	833,3
Personale trattamento economico superiore	33	29	-	-12,1	-100,0
Personale non dirigente	18	21	23	16,7	9,5
TOTALE	**54**	**53**	**51**	**-1,9**	**-3,8**
	FORZE ARMATE				
Esercito					
Dirigenti	1.372	1.342	7.637	-2,2	469,1
Personale trattamento economico superiore	6.973	6.811	-	-2,3	-100,0
Personale non dirigente	64.548	63.976	64.812	-0,9	1,3
Restante personale	24.544	23.755	23.582	-3,2	-0,7
TOTALE	**97.437**	**95.884**	**96.031**	**-1,6**	**0,2**
Aeronautica militare					
Dirigenti	651	661	3.642	1,5	451,0
Personale trattamento economico superiore	3.645	3.700	-	1,5	-100,0
Personale non dirigente	33.410	33.091	33.029	-1,0	-0,2
Restante personale	3.221	3.464	4.007	7,5	15,7
TOTALE	**40.927**	**40.916**	**40.678**	**-0,0**	**-0,6**
Capitanerie di porto					
Dirigenti	139	144	657	3,6	356,3
Personale trattamento economico superiore	584	588	-	0,7	-100,0
Personale non dirigente	7.978	7.871	8.082	-1,3	2,7
Restante personale	2.073	2.150	2.045	3,7	-4,9
TOTALE	**10.774**	**10.753**	**10.784**	**-0,2**	**0,3**
Marina militare					
Dirigenti	555	560	2.320	0,9	314,3
Personale trattamento economico superiore	2.452	2.750	-	12,2	-100,0
Personale non dirigente	23.669	23.054	23.477	-2,6	1,8
Restante personale	2.727	2.848	3.280	4,4	15,2
TOTALE	**29.403**	**29.212**	**29.077**	**-0,6**	**-0,5**
Cappellani militari (Forze armate)					
Dirigenti	4	7	36	75,0	414,3
Personale trattamento economico superiore	45	43	-	-4,4	-100,0
Personale non dirigente	49	45	49	-8,2	8,9
TOTALE	**98**	**95**	**85**	**-3,1**	**-10,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 19

DETTAGLIO CATEGORIA "ALTRO PERSONALE" NEL TRIENNIO 2016-2018

COMPARTO	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017
MINISTERI	**2.684**	**3.978**	**4.123**	48	4
Personale contrattista	2.684	3.978	4.123	48	4
AGENZIE FISCALI	**2**	**2**	**2**	0	0
Direttori generali	2	2	2	0	0
CORPI DI POLIZIA	**7.027**	**5.460**	**3.067**	-22	-44
Allievi	5.753	5.460	3.067	-5	-44
Personale contrattista	1.274	-	-	-100	-
FORZE ARMATE	**32.565**	**32.217**	**32.914**	-1	2
Ufficiali in ferma prefissata	281	299	-	6	-100
Allievi	2.191	2.380	-	9	-100
Volontari in ferma prefissata	30.093	29.538	-	-2	-100
Militari di truppa	-	-	32.914	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	**268**	**270**	**296**	1	10
Direttori generali	8	9	8	13	-11
Personale contrattista	260	261	288	0	10
ENTI DI RICERCA	**148**	**135**	**89**	-9	-34
Direttori generali	14	15	16	7	7
Direttori	130	116	70	-11	-40
Personale contrattista	4	4	3	0	-25
UNIVERSITA'	**1.386**	**1.362**	**1.362**	-2	0
Direttori generali	65	66	64	2	-3
Area di collaborazione	1.255	1.234	1.241	-2	1
Personale contrattista	66	62	57	-6	-8
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	**1.108**	**1.010**	**899**	-9	-11
Direttori generali	811	775	729	-4	-6
Personale contrattista	297	235	170	-21	-28
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	**11.784**	**12.169**	**11.718**	3	-4
Direttori generali	345	355	347	3	-2
Dirigenti e alte spec. Fuori D.O.	539	542	563	1	4
Collaboratori	2.370	2.517	2.581	6	3
Personale contrattista	8.530	8.755	8.227	3	-6
REGIONI A STATUTO SPECIALE	**1.260**	**1.009**	**1.048**	-20	4
Direttori generali	41	39	38	-5	-3
Dirigenti e alte spec. Fuori D.O.	40	39	36	-3	-8
Personale contrattista	990	931	974	-6	5
Restante personale	189	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	**1**	**1**	**1**	0	0
Direttori generali	1	1	1	0	0
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	**276**	**191**	**243**	-31	27
Personale contrattista	276	191	243	-31	27
TOTALE	**58.509**	**57.804**	**55.762**	**-1**	**-4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 20

DETTAGLIO DEI PROFESSORI E RICERCATORI NEL TRIENNIO 2016-2018

Università					
Professori e ricercatori	**46.474**	**45.122**	**44.095**	**-2,9**	**-2,3**
Professori	*31.140*	*31.182*	*32.009*	0,1	2,7
Ricercatori	*15.334*	*13.940*	*12.086*	-9,1	-13,3
Professori e ricercatori a tempo determinato	**18.883**	**19.364**	**22.575**	2,5	16,6
Professori	15.212	14.597	16.754	-4,0	14,8
Ricercatori	3.671	4.766	5.821	29,8	22,1
Enti di ricerca					
Ricercatori e tecnologi	**10.424**	**10.763**	**12.304**	**3,3**	**14,3**
Ricercatori	8.084	8.312	9.403	-11,6	13,1
Tecnologi	2.340	2.451	2.901	-15,5	18,4
Ricercatori e tecnologi a tempo determinato	**1.837**	**1.959**	**1.495**	**31,1**	**-23,7**
Ricercatori	1.132	1.229	904	35,9	-26,4
Tecnologi	705	731	591	23,6	-19,1

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.

L'unità di misura utilizzata per la rilevazione di queste forme contrattuali nel conto annuale è diversa da quella adottata per quantificare l'occupazione del personale a tempo indeterminato. Infatti, per il personale a tempo indeterminato ci si riferisce al numero dipendenti presenti al 31 dicembre dell'anno di rilevazione, mentre per il lavoro flessibile viene richiesto agli enti di comunicare il numero di "unità annue" impiegate nell'anno di riferimento. Le "unità annue" si ottengono sommando (distintamente per categoria di personale e genere) i mesi lavorati da coloro che prestano attività lavorativa a termine e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell'anno.

Si tratta complessivamente, al termine del 2018, di circa 118.000 unità annue, di cui oltre l'82 per cento riferito a personale con contratto a tempo determinato, operanti soprattutto nel comparto Sanità e in quello delle Funzioni locali. In valore assoluto, i lavoratori a tempo determinato sono pari a circa 100.000 unità, in diminuzione del 4 per cento rispetto al 2017. Gli oltre 9.200 lavoratori socialmente utili[69] sono massimamente concentrati nel comparto delle Funzioni locali (oltre 8.100 addetti). Tale forma contrattuale risulta in costante diminuzione (del 9,4 per cento rispetto al 2017, di oltre il 25 per cento rispetto al 2016). Di contro, nel 2018 si riscontra l'aumento del 12 per cento del lavoro ex interinale[70]. In forte crescita anche il ricorso a contratti di formazione e lavoro[71].

Complessivamente l'aggregato è in calo del 3,5 per cento rispetto al precedente esercizio 2017. La tavola 21 dà atto della consistenza e della distribuzione nei vari comparti del personale con rapporto di lavoro flessibile, in base alla tipologia del contratto. La tavola 22 riporta invece il totale del personale con rapporto di lavoro flessibile e le relative variazioni percentuali.

[69] Si definiscono lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità coloro che svolgono attività aventi ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva.

[70] Introdotto nel 1997 dal pacchetto Treu, è stato successivamente abrogato e sostituito dalla somministrazione di lavoro, introdotta dalla Legge Biagi.

[71] Si tratta di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, con l'obbligo per il datore di lavoro di fornire, oltre alla retribuzione, una specifica attività formativa. L'utilizzo di tali contratti è consentito solo da parte delle Pubbliche amministrazioni, in quanto nel lavoro privato tale forma contrattuale è stata sostituita dal contratto di inserimento (Legge Biagi).

TAVOLA 21

PERSONALE CON RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE PER COMPARTO E TIPOLOGIA DI CONTRATTO

		2016				2017				2018			
Comparto	Aggregato	TD	INTERIN.	LSU	FORM-LAV	TD	INTERIN.	LSU	FORM-LAV	TD	INTERIN.	LSU	FORM-LAV
FUNZIONI CENTRALI	Totale	1.814,02	64,24	48,19	0,00	1.617,11	71,36	16,83	2,00	1.495,54	65,07	0,42	1,18
	MINISTERI	1.558,81	55,65	0,00	0,00	1.437,71	57,20	0,00	0,00	1.300,65	46,18	0	0
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	239,21	8,59	48,19	0,00	163,40	14,16	16,83	2,00	191,97	18,89	0,42	1,18
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	16,00	0,00	0,00	0,00	16,00	0,00	0,00	0,00	2,92	0,00	0	0
FUNZIONI LOCALI	Totale	37.582,31	3.233,00	11.642,96	113,65	36.188,66	3.526,39	9.544,29	152,68	37.090,07	3.879,98	8123,75	352,1
	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	26.708,42	2.976,57	10.934,19	110,48	26.194,11	3.193,36	9.113,81	146,13	26.959,08	3.573,41	7744,74	289,75
	REG. A STAT. SPEC. E PROV. AUT.	10.873,89	256,43	708,77	3,17	9.994,55	333,03	430,48	6,55	10.130,99	306,57	379,01	62,35
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale	6.612,57	304,50	41,23	0,00	21.369,52	216,84	25,09	0,00	18.322,79	128,67	13,24	2,82
	SCUOLA	163,34	0,00	0,00	0,00	173,67	0,00	0,00	0,00	143,16	0,00	0	0
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	193,76	3,71	23,00	0,00	254,23	6,11	0,00	0,00	260,67	5,00	0	0
	UNIVERSITA'	2.475,17	146,28	17,23	0,00	15.042,57	105,67	25,09	0,00	13.406,55	88,95	12,24	2,82
	ENTI DI RICERCA	3.739,38	144,00	1,00	0,00	5.867,41	93,27	0,00	0,00	4.470,47	24,22	1	0
	ENTI ART.70 - A.S.I.	40,92	10,51	0,00	0,00	31,64	11,79	0,00	0,00	41,94	10,50	0	0
SANITA'	Totale	33.337,30	6.275,99	643,99	5,91	37.022,79	6.481,15	616,90	5,15	35.453,83	6.829,83	1092,68	27,25
	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	33.337,30	6.275,99	643,99	5,91	37.022,79	6.481,15	616,90	5,15	35.453,83	6.829,83	1092,68	27,25
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	4.382,37	584,29	12,36	0,00	4.419,01	419,16	4,21	19,44	4.425,51	507,63	10,91	2
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	43,27	1,13	0,00	0,00	56,46	0,15	0,00	0,00	40,36	1,50	0	0
	AUTORITA' INDIPENDENTI	168,06	29,13	0,00	0,00	132,00	31,57	0,00	0,00	117,82	35,98	0	0
	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	1.066,67	85,95	1,08	0,00	1.065,90	145,63	0,04	0,00	936,89	95,08	0	0
	ENTI LISTA S13 ISTAT	3.104,37	468,08	11,28	0,00	3.164,65	241,81	4,17	19,44	0,13	0,00	0	0
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	975,29	0,00	0,00	0,00	519,55	0,00	0,00	0,00	3.330,31	375,07	10,91	2
	VIGILI DEL FUOCO	975,29	0,00	0,00	0,00	519,55	0,00	0,00	0,00	168,74	0,00	0	0
Totale		**84.703,86**	**10.462,02**	**12.388,73**	**119,56**	**101.136,64**	**10.714,90**	**10.207,32**	**179,27**	**96.956,48**	**11.411,18**	**9241**	**385,35**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 22

PERSONALE CON RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE – VARIAZIONI PERCENTUALI

Comparto	Aggregato	2016	2017	2018	2017/2016	2018/2017
FUNZIONI CENTRALI	Totale	1.926,45	1.707,30	1.562,21	-11,4	-8,5
	MINISTERI	1.614,46	1.494,91	1.346,83	-7,4	-9,9
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	295,99	196,39	212,46	-33,6	8,2
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	16,00	16,00	2,92	0,0	-81,8
FUNZIONI LOCALI	Totale	52.571,92	49.412,02	49.445,90	-6,0	0,1
	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	40.729,66	38.647,41	38.566,98	-5,1	-0,2
	REG. A STAT. SPEC. E PROV. AUT.	11.842,26	10.764,61	10.878,92	-9,1	1,1
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale	6.958,30	21.611,45	18.467,52	210,6	-14,5
	SCUOLA	163,34	173,67	143,16	6,3	-17,6
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	220,47	260,34	265,67	18,1	2,0
	UNIVERSITA'	2.638,68	15.173,33	13.510,56	475,0	-11,0
	ENTI DI RICERCA	3.884,38	5.960,68	4.495,69	53,5	-24,6
	ENTI ART.70 - A.S.I.	51,43	43,43	52,44	-15,6	20,7
SANITA'	Totale	40.263,19	44.125,99	43.403,59	9,6	-1,6
	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	40.263,19	44.125,99	43.403,59	9,6	-1,6
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	4.979,02	4.861,82	4.946,05	-2,4	1,7
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	44,40	56,61	41,86	27,5	-26,1
	AUTORITA' INDIPENDENTI	197,19	163,57	153,80	-17,0	-6,0
	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	1.153,70	1.211,57	1.031,97	5,0	-14,8
	ENTI LISTA S13 ISTAT	3.583,73	3.430,07	0,13	-4,3	-100,0
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	975,29	519,55	3.718,29	-46,7	615,7
	VIGILI DEL FUOCO	975,29	519,55	168,74	-46,7	-67,5
Totale		**107.674,17**	**122.238,13**	**117.994,01**	**13,5**	**-3,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Per quanto riguarda la spesa, il conto annuale riporta il dato relativo alla spesa per le retribuzioni del personale a tempo determinato e di quello con contratto di formazione lavoro nell'ambito dell'aggregato "Retribuzioni lorde"; il dato relativo alla spesa per oneri per i contratti di somministrazione (ex interinali) e per i compensi per il personale addetto ai lavori socialmente utili, invece, è ricompreso nell'aggregato "Oneri per personale estraneo all'Amministrazione".

La tavola 23 riporta tale spesa per l'anno 2018.

TAVOLA 23

SPESA PER PERSONALE CON RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE – ANNO 2018

in milioni

Tipologie contrattuali	2018
Retribuzioni personale a tempo determinato	3.723
Retribuzioni personale Formazione-lavoro	8
Oneri per i contratti di somministrazione (ex interinali)	393
Compensi per personale LSU	55
Totale	**4.179**

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 2018 il costo del lavoro dipendente, come definito dall'IGOP[72], al netto degli enti di nuova rilevazione ricompresi nella lista S13 Istat, che sono stati rilevati a partire dal 2014, si è attestato su un valore pari a 161,9 miliardi (Tavola 24). Il costo effettivo nel 2018, compresi gli enti della lista S13, è risultato pari a 165,8 miliardi.

Rispetto al 2017 si evidenzia un aumento pari a circa il 3,7 per cento, in linea con l'incremento a regime previsto per la contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018, pari al 3,48 per cento. Rispetto al 2010, il costo del lavoro è, invece, diminuito del 2,8 per cento, riduzione imputabile al blocco introdotto dal DL n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010.

[72] Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione deve sostenere per remunerare l'attività lavorativa prestata dal personale, comprensivo quindi delle spese per missioni, buoni pasto, formazione, assegni familiari, benessere del personale, etc., nonché degli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e assistenziale e dell'IRAP.

TAVOLA 24

COSTO DEL LAVORO – CONFRONTO 2010-2018

in milioni

Comparto	2010	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017	% 2018/2010
FUNZIONI CENTRALI	13.893,9	12.365,6	12.108,5	12.463,8	-2,1	2,9	-10,3
FUNZIONI LOCALI	26.733,1	23.789,9	23.178,3	23.496,4	-2,6	1,4	-12,1
ISTRUZIONE E RICERCA	48.987,5	46.917,9	47.862,1	50.680,9	2,0	5,9	3,5
SANITA'	41.369,5	38.777,8	38.833,1	39.503,6	0,1	1,7	-4,5
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	830,1	3.625,6	3.662,2	3.672,9	1,0	0,3	342,5
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34.911,6	34.299,6	34.504,7	36.061,4	0,6	4,5	3,3
Totale	**166.725,7**	**159.776,4**	**160.148,9**	**165.879,0**	**0,2**	**3,6**	**-0,5**
Totale a parità di enti	**166.726,0**	**155.972,0**	**156.185,0**	**161.985,0**	**0,1**	**3,7**	**-2,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Il grafico 41 evidenzia la distribuzione del costo del lavoro tra i vari comparti nel 2018: l'aggregato più ampio è rappresentato dal comparto Istruzione e ricerca con il 31 per cento del totale. Come evidenziato dalla tavola 25 la componente principale del costo del lavoro è rappresentata dalle retribuzioni lorde corrisposte al personale a tempo indeterminato (circa il 71,4 per cento del totale).

GRAFICO 41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Per offrire una lettura più chiara, di seguito si riportano le voci che compongono il "Costo del lavoro dipendente":

1) Retribuzioni lorde lavoratori dipendenti: Retribuzioni del personale con contratto a tempo indeterminato; Retribuzioni del personale con contratto a tempo determinato;

Retribuzioni del personale con contratto di formazione e lavoro; Gestione mense; Erogazione buoni pasto; Accantonamenti per rinnovi contrattuali.

2) Oneri sociali a carico del datore di lavoro: Contributi a carico dell'amministrazione su competenze fisse e accessorie; Contributi a carico dell'amministrazione per Fondi prev. complementare; Quota accantonamento TFR; Coperture assicurative; assegni per il nucleo familiare; Equo indennizzo.

3) Benessere del personale;

4) Somme rimborsate alle amministrazioni per spese di personale comandato; Somme rimborsate alle Università per indennità De Maria; Altre somme rimborsate alle amministrazioni.

5) Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni per spese di personale comandato; Rimborsi ricevuti da enti SSN per indennità De Maria; Rimborsi ricevuti dalla regione per la perequazione stipendiale; Somme ricevute da UE e/o privati; Altri rimborsi ricevuti dalle amministrazioni.

6) Redditi da lavoro dipendente: 1+2+3+4+5

7) Altri costi: Formazione del personale; Indennità di missione/trasferimento; IRAP.

8) Costo del lavoro dipendente: 6+7

9) Oneri per personale estraneo all'amministrazione: Somme corrisposte ad agenzie di somministrazione (interinali); Contratti di collaborazione coordinata e continuativa; Incarichi di studio/ricerca/consulenza; Altre spese; Oneri per i contratti di somministrazione (interinali); Compensi per personale LSU/LPU; contratti per resa servizi/adempimenti obbligatori per legge.

10) Totale Costi personale dipendente ed estraneo all'amministrazione: 8+9

TAVOLA 25

COMPOSIZIONE DEL COSTO DEL LAVORO – TRIENNIO 2016-2018

in milioni

	AGGREGATO O VOCE DI SPESA	2016				2017				2018			
		4 Comparti (Centrale-Locale-Istruz/ric-Sanità)	Personale in regime di diritto pubblico	Comparto autonomo	TOTALE	4 Comparti (Centrale-Locale-Istruz/ric-Sanità)	Personale in regime di diritto pubblico	Comparto autonomo	TOTALE	4 Comparti (Centrale-Locale-Istruz-ric-Sanità)	Personale in regime di diritto pubblico	Comparto autonomo	TOTALE
1	Retribuzioni lorde lavoratori dipendenti	86.299,0	25.405,4	2.410,8	114.115,3	86.845,6	25.472,1	2.431,7	114.749,5	89.624,7	26.322,3	2.455,4	118.402,3
2	Oneri sociali a carico del datore di lavoro	26.364,3	6.592,7	799,4	33.756,4	26.212,7	6.678,1	825,7	33.716,5	27.294,6	7.044,8	823,7	35.163,2
3	Benessere del personale	115,5	40,4	32,7	188,6	115,9	39,2	33,6	188,8	113,2	41,1	36,0	190,4
4	Somme rimborsate alle amministrazioni per spese di personale	759,8	16,8	46,6	823,2	854,5	7,7	40,6	902,9	839,5	22,0	42,9	904,4
5	Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni per spese di personale	-1.443,9	-87,4	-39,0	-1.570,3	-1.625,3	-73,8	-61,3	-1.760,5	-1.580,2	-91,0	-54,3	-1.725,5
6	**Redditi da lavoro dipendente**	**112.094,7**	**31.967,9**	**3.250,5**	**147.313,1**	**112.403,6**	**32.123,4**	**3.270,3**	**147.797,2**	**116.291,8**	**33.339,3**	**3.303,8**	**152.934,9**
7	Altri costi	7.671,9	2.294,8	121,8	10.088,5	7.619,0	2.357,0	119,4	10.095,4	7.878,6	2.678,8	119,9	10.677,3
8	**Costo del lavoro dipendente**	**119.766,6**	**34.262,7**	**3.372,4**	**157.401,6**	**120.022,5**	**34.480,3**	**3.389,8**	**157.892,6**	**124.170,3**	**36.018,2**	**3.423,7**	**163.612,2**
9	Oneri personale estraneo all'amministrazione e altre spese	2.084,6	37,0	253,2	2.374,8	1.959,5	24,3	272,5	2.256,3	1.974,4	43,2	249,1	2.266,7
10	**Costo complessivo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione**	**121.851,2**	**34.299,6**	**3.625,6**	**159.776,4**	**121.982,0**	**34.504,7**	**3.662,2**	**160.148,9**	**126.144,7**	**36.061,4**	**3.672,9**	**165.879,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

La spesa per retribuzioni lorde (Tavola 26) del personale a tempo indeterminato nel 2018 (113,2 miliardi)[73] è rappresentata per il 76 per cento da quella relativa al personale dei quattro comparti, che in termini quantitativi raggruppa l'80,6 per cento dei dipendenti (i quali complessivamente beneficiano di una retribuzione media inferiore). Tale spesa, nel 2018, aumenta, rispetto al 2017, del 3,1 per cento pur a fronte, come visto nel precedente paragrafo, di un decremento dello 0,6 per cento dell'occupazione.

TAVOLA 26

SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO (COMPRESI ARRETRATI) – TRIENNIO 2016-2018

in milioni

Comparto	Aggregato	2016			2017			2018		
		Fisso	Accessorio	Retr. Lorda	Fisso	Accessorio	Retr. Lorda	Fisso	Accessorio	Retr. Lorda
FUNZIONI CENTRALI	Totale	5.780,5	2.783,3	8.563,8	5.746,2	2.637,0	8.383,3	5.987,2	2.614,7	8.601,9
	Ministeri	3.427,3	1.191,4	4.618,7	3.429,9	1.194,2	4.624,1	3.581,5	1.242,6	4.824,2
	Agenzie fiscali	1.222,6	679,1	1.901,8	1.195,8	686,1	1.882,0	1.228,8	634,6	1.863,5
	Enti pubblici non economici	1.098,9	896,3	1.995,3	1.090,2	739,7	1.829,8	1.145,8	718,8	1.864,7
	Enti art. 70 - C.N.E.L.	1,6	1,2	2,8	1,6	1,1	2,8	1,6	1,1	2,7
	Enti art. 70 - E.N.A.C.	29,9	15,1	45,1	28,5	15,8	44,3	29,3	17,4	46,7
FUNZIONI LOCALI	Totale	12.823,9	3.125,6	15.949,5	12.540,8	3.089,6	15.630,5	12.750,2	3.100,1	15.850,3
	Regioni ed autonomie locali	10.371,8	2.566,2	12.938,1	10.079,1	2.542,2	12.621,3	10.275,4	2.536,3	12.811,8
	Regioni a statuto spec. E prov. Aut.	2.452,0	559,4	3.011,4	2.461,7	547,4	3.009,1	2.474,8	563,7	3.038,5
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale	28.067,1	3.933,5	32.000,7	28.521,3	4.108,7	32.630,1	30.121,8	4.254,4	34.376,2
	Scuola	25.846,5	3.484,5	29.331,0	26.314,0	3.660,8	29.974,9	27.793,9	3.792,3	31.586,2
	Ist. Form.ne art.co mus.le	287,8	36,3	324,1	276,8	33,3	310,2	293,2	33,6	326,8
	Universita'	1.177,5	265,6	1.443,1	1.170,5	260,8	1.431,3	1.206,7	265,3	1.472,1
	Enti di ricerca	747,6	142,2	889,9	752,3	148,6	900,9	818,8	157,5	976,4
	Enti art. 70 - A.S.I.	7,6	4,8	12,4	7,6	5,0	12,7	9,0	5,5	14,6
SANITA'	Totale	18.889,2	7.041,2	25.930,5	18.819,8	6.965,7	25.785,5	19.271,8	6.949,9	26.221,8
	Servizio sanitario nazionale	18.889,2	7.041,2	25.930,5	18.819,8	6.965,7	25.785,5	19.271,8	6.949,9	26.221,8
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	1.797,8	445,9	2.243,7	1.806,6	451,2	2.257,8	1.836,0	449,1	2.285,2
	Presidenza consiglio ministri	64,3	85,8	150,2	64,5	98,0	162,5	66,5	99,1	165,7
	Autorita' indipendenti	164,8	42,4	207,2	171,1	34,0	205,1	182,3	35,9	218,3
	Enti art. 60 -comma 3-d.165/01	267,1	42,5	309,6	263,7	41,7	305,5	273,4	46,1	319,5
	Enti art. 70 - Unioncamere	2,5	1,5	4,0	2,5	1,3	3,8	2,5	1,6	4,1
	Enti lista s13 Istat	1.298,9	273,5	1.572,5	1.304,6	276,1	1.580,7	1.311,1	266,2	1.577,4
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	16.071,6	8.914,5	24.986,1	16.058,1	9.046,8	25.104,9	16.837,2	8.995,8	25.833,1
	Magistratura	1.301,8	172,3	1.474,2	1.284,6	166,1	1.450,7	1.333,9	173,1	1.507,1
	Professori e ricercatori universitari	2.367,8	608,9	2.976,8	2.314,6	567,7	2.882,3	2.269,6	586,0	2.855,6
	Carriera diplomatica	57,1	83,9	141,0	57,9	85,6	143,6	61,7	86,7	148,4
	Carriera prefettizia	77,8	36,7	114,5	78,0	35,6	113,7	80,2	35,9	116,2
	Carriera penitenziaria	15,6	11,1	26,7	15,4	10,1	25,6	15,4	9,8	25,3
	Corpi di polizia	7.238,2	5.153,8	12.392,0	7.250,0	5.276,8	12.526,8	7.695,4	5.140,3	12.835,8
	Forze armate	4.286,1	2.471,3	6.757,4	4.312,1	2.535,7	6.847,9	4.580,3	2.485,4	7.065,8
	Vigili del fuoco	726,8	376,3	1.103,2	745,2	368,9	1.114,1	800,3	478,4	1.278,7
TOTALE		**83.430,4**	**26.244,2**	**109.674,6**	**83.493,0**	**26.299,3**	**109.792,4**	**86.804,4**	**26.364,2**	**113.168,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Le retribuzioni lorde degli Enti di ricerca aumentano, rispetto al 2017, dell'8,4 per cento, in linea con l'incremento del personale per il medesimo anno (+10,8 per cento), come risultato dei vari interventi degli ultimi anni finalizzati a favorire l'ingresso di giovani ricercatori nelle università.

In aumento del 14,8 per cento la spesa per retribuzioni degli Enti art. 70 (si tratta dell'Agenzia spaziale italiana-ASI) del comparto Istruzione e ricerca e dei Vigili del

[73] La spesa totale per retribuzione lorde riportata nella tavola 25, pari a 118,4, comprende anche la spesa per personale a tempo determinato, per personale con contratto di formazione e lavoro, erogazione buoni pasto, gestione mense, accantonamenti per rinnovi contrattuali.

fuoco. Per l'ASI la crescita è per lo più riconducibile all'incremento di personale nel medesimo anno (+8 per cento). Per quanto riguarda i Vigili del fuoco, nel corso degli ultimi anni sono state approvate specifiche disposizioni per il potenziamento e la valorizzazione del Corpo dei Vigili di fuoco. È stato istituito un Fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, finalizzato alla valorizzazione del Corpo, nella prospettiva di una maggiore armonizzazione del trattamento economico rispetto a quello del personale delle Forze di Polizia. È stato, inoltre, previsto un incremento della dotazione organica e un incremento della spesa per compensare prestazioni di lavoro straordinario svolte per esigenze di servizio "imprevedibili e indilazionabili" del Corpo nazionale dei vigili del fuoco[74].

TAVOLA 27

VARIAZIONI PERCENTUALI DELLA SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE – TRIENNIO 2016-2018

Comparto	Aggregato	% 2017/2016			% 2018/2017		
		Fisso	Accessorio	Retr. Lorda	Fisso	Accessorio	Retr. Lorda
FUNZ. CENTR.	Totale	-0,6	-5,3	-2,1	4,2	-0,8	2,6
	MINISTERI	0,1	0,2	0,1	4,4	4,1	4,3
	AGENZIE FISCALI	-2,2	1,0	-1,0	2,8	-7,5	-1,0
	EPNE	-0,8	-17,5	-8,3	5,1	-2,8	1,9
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	-0,3	-3,1	-1,5	-0,3	-4,7	-2,1
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	-4,6	4,0	-1,7	2,8	10,1	5,4
FUNZ. LOCALI	Totale	-2,2	-1,2	-2,0	1,7	0,3	1,4
	REG. AUT. LOCALI	-2,8	-0,9	-2,4	1,9	-0,2	1,5
	REG. STAT. SPECIALE	0,4	-2,1	-0,1	0,5	3,0	1,0
ISTRUZ. E RIC.	Totale	1,6	4,5	2,0	5,6	3,5	5,4
	SCUOLA	1,8	5,1	2,2	5,6	3,6	5,4
	IST. FORM. ART. MUS.	-3,8	-8,1	-4,3	5,9	0,7	5,4
	UNIVERSITA'	-0,6	-1,8	-0,8	3,1	1,7	2,8
	ENTI DI RICERCA	0,6	4,5	1,2	8,8	6,0	8,4
	ENTI ART.70 - A.S.I.	0,3	6,1	2,6	19,0	8,5	14,8
SANITA'	Totale	-0,4	-1,1	-0,6	2,4	-0,2	1,7
	SSN	-0,4	-1,1	-0,6	2,4	-0,2	1,7
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	0,5	1,2	0,6	1,6	-0,5	1,2
	PCM	0,2	14,2	8,2	3,1	1,1	1,9
	AUTORITA' INDIP.	3,8	-19,8	-1,0	6,6	5,8	6,4
	ENTI ART.60-C. 3-D.165/01	-1,3	-1,8	-1,3	3,7	10,4	4,6
	ENTI ART.70-UNIONC.	1,1	-12,8	-4,1	0,2	22,7	7,9
	ENTI LISTA S13 ISTAT	0,4	0,9	0,5	0,5	-3,6	-0,2
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	-0,1	1,5	0,5	4,9	-0,6	2,9
	MAGISTRATURA	-1,3	-3,6	-1,6	3,8	4,3	3,9
	PROF. E RIC. UNIVERS.	-2,2	-6,8	-3,2	-1,9	3,2	-0,9
	CARRIERA DIPLOMATICA	1,5	2,1	1,8	6,5	1,2	3,3
	CARRIERA PREFETTIZIA	0,2	-2,8	-0,8	2,9	0,7	2,2
	CARRIERA PENITENZ.	-1,3	-8,5	-4,3	0,4	-3,5	-1,2
	CORPI DI POLIZIA	0,2	2,4	1,1	6,1	-2,6	2,5
	FORZE ARMATE	0,6	2,6	1,3	6,2	-2,0	3,2
	VIGILI DEL FUOCO	2,5	-2,0	1,0	7,4	29,7	14,8
TOTALE		**0,1**	**0,2**	**0,1**	**4,0**	**0,2**	**3,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

[74] In attuazione della legge 124/2015 cd. Riforma Madia è stato emanato il d.lgs. n. 97/2017, cui ha fatto seguito il d.lgs. n. 127/2018. La legge di bilancio per il 2020 ha, inoltre, stanziato risorse per l'equiparazione con le retribuzioni del personale dei Corpi di Polizia e delle Forze armate.

La spesa per retribuzioni lorde nel periodo 2010-2018 diminuisce dello 0,35 per cento, se, invece, si considera la spesa al netto degli enti rilevati successivamente, il decremento risulta pari al 2,5 per cento. L'incremento della spesa per retribuzioni nel comparto Istruzione e ricerca è da imputare alla variazione dell'occupazione registrata alla fine dell'anno precedente, mentre per il Personale in regime di diritto pubblico, è riconducibile al riordino delle carriere attuato a fine 2017 nel settore Sicurezza-Difesa.

Un altro fattore che incide sulla crescita della spesa delle retribuzioni dei comparti sono i passaggi di qualifica orizzontale e verticale, vale a dire tutte le progressioni di carriera comunque denominate (qualifica, fascia, area, posizione economica, livello), in quanto comportano il pagamento di competenze arretrate legate alla decorrenza economica riconosciuta ai passaggi. Da considerare che negli anni dal 2011 al 2014 non si sono avuti passaggi di qualifica, a seguito del blocco introdotto per il controllo della spesa pubblica[75], ma dal 2015, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015, le progressioni di carriera hanno ricominciato ad avere effetti anche economici oltre che giuridici, determinando un innalzamento del livello della spesa.

Un altro elemento che condiziona l'andamento della spesa per redditi del pubblico impiego è rappresentato dal *turn over*. Se ci fosse un regolare ricambio di personale (numero di assunti pari al numero di cessati), si assisterebbe ad uno sviluppo costante della spesa per redditi, a differenza di lunghi periodi di blocco nelle assunzioni, che possono essere seguiti da fasi in cui le assunzioni superano il numero dei cessati.

Un altro fenomeno nella crescita della spesa è quello legato alla richiesta di una sempre maggiore qualificazione dei dipendenti pubblici, a scapito delle categorie più basse. Ciò provoca, pur in assenza di ricambio generazionale, una crescita della spesa, in quanto la minor spesa per il mancato ricambio viene riassorbita dalle retribuzioni più alte dei dipendenti maggiormente qualificati. Sulla crescita della spesa incide, poi, la Retribuzione individuale di anzianità (RIA): tale voce retributiva, al momento del pensionamento, va ad alimentare i fondi per la contrattazione integrativa a disposizione di ciascun ente, con cui è possibile finanziare, ad esempio, le progressioni economiche orizzontali o la produttività. Nel caso in cui il personale si riduca a causa di pensionamento, rendendosi disponibili quote consistenti di RIA, si possono avere incrementi delle retribuzioni medie del personale in attività, anche in assenza di rinnovi contrattuali.

Per una lettura più corretta dei dati, la tavola seguente riporta la spesa per retribuzioni lorde al netto degli arretrati, sia quelli derivanti dai rinnovi contrattuali, sia quelli che originano dai passaggi di qualifica o da ricostruzione di carriera.

[75] Solo nella Scuola i CCNL del 13/03/2013 e del 07/08/2014, attraverso l'utilizzo di parte dei risparmi conseguiti nel comparto stesso e della rimodulazione di risorse comunque destinate al personale del comparto, hanno consentito che gli anni 2011 e 2012 fossero utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali di cui all'art. 2 del CCNL 4/8/2011, con la conseguente attribuzione al personale dei relativi incrementi economici.

TAVOLA 28

SPESA E VARIAZIONI PERCENTUALI PER RETRIBUZIONI LORDE AL NETTO DEGLI ARRETRATI

in milioni

Comparto	2010	2016	2017	2018	% 2017/2016	% 2018/2017	% 2018/2010
FUNZIONI CENTRALI	9.267	8.485	8.313	8.428	-2,0	1,4	-9,1
FUNZIONI LOCALI	17.304	15.889	15.575	15.611	-2,0	0,2	-9,8
ISTRUZIONE E RICERCA	32.552	31.783	32.359	33.746	1,8	4,3	3,7
SANITA'	27.384	25.885	25.758	26.133	-0,5	1,5	-4,6
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	497	2.227	2.252	2.263	1,1	0,5	355,3
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	25.125	24.836	25.003	25.543	0,7	2,2	1,7
Totale	**112.128**	**109.105**	**109.261**	**111.725**	**0,1**	**2,3**	**-0,4**
Totale a parità di enti	**112.128**	**106.661**	**106.828**	**109.347**	**0,2**	**2,4**	**-2,5**

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 delle retribuzioni medie.

Si tratta di un approfondimento utile ed opportuno in vista del riavvio della contrattazione collettiva per il triennio 2019-2021. 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.

Le retribuzioni medie sono utilizzate principalmente per la valutazione degli effetti delle proposte normative e per la quantificazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Vengono calcolate dall'IGOP considerando il solo personale a tempo indeterminato, per evitare possibili sottostime.

Dal 2017 è stata modificata dall'IGOP la metodologia per la quantificazione degli arretrati degli anni precedenti, con conseguenze sul calcolo della retribuzione media che risulta più alta rispetto agli anni precedenti. È stato, infatti, chiesto alle amministrazioni[76] di indicare come arretrati relativi agli anni precedenti unicamente quelli riconducibili ai rinnovi contrattuali, al tardivo pagamento delle riqualificazioni definite nell'anno precedente e all'esecuzione di sentenze, imputando tutti gli importi corrisposti nell'anno alle relative voci di pagamento, indipendentemente dal fatto che fossero di competenza dell'anno di pagamento o degli anni precedenti. Ciò ha comportato una riduzione del valore assoluto degli arretrati a favore delle altre voci di spesa, con conseguente aumento delle retribuzioni medie.

[76] Con la sola eccezione degli enti del comparto sanità, che operando per competenza economica non risentono del problema degli arretrati.

La tavola 29 e la tavola 30 evidenziano per i diversi comparti di contrattazione i valori della retribuzione media[77], rispettivamente per l'anno 2018 e per il triennio 2016-2018. Dalla tavola 31 si ricavano le variazioni percentuali delle retribuzioni medie, da cui risulta che nel complesso, nel 2018, sono aumentate del 3,1 per cento, incremento da collegare alla tornata contrattuale 2016-2018. Le variazioni tra i vari comparti vanno ricercate anche nel fatto che alcuni contratti relativi alle aree dirigenziali sono stati sottoscritti nel corso del 2019 (nel 2020 sono stati certificati dalla Corte quelli dell'area sanitaria e dell'area delle Funzioni centrali). La tornata contrattuale 2016-2018 deve essere, inoltre, ancora completata con la sottoscrizione dei contratti relativi all'Area delle Funzioni locali e alla Presidenza del Consiglio dei ministri (personale dirigente e non).

Riguardo le categorie di personale pubblico, il cui trattamento economico è disciplinato da leggi (Magistratura, dirigenza del settore Sicurezza-Difesa e professori e ricercatori universitari), gli incrementi retributivi vengono definiti in base ad un criterio che prevede da parte dell'Istat l'individuazione di un indice di crescita basato sulle variazioni complessive delle retribuzioni contrattuali degli altri pubblici dipendenti[78].

La tavola 32 riporta in dettaglio le retribuzioni medie per macrocategoria di personale, da cui si ricavano le seguenti considerazioni.

Per i dirigenti di I fascia i valori più elevati del trattamento economico complessivo si registrano negli enti pubblici non economici (circa 217.000 euro), presso le agenzie fiscali (circa 216.000 euro lordi annui) e nella PCM (circa 214.000 euro).

In tali aggregati i trattamenti accessori rappresentano in percentuale oltre il 70 per cento del trattamento economico complessivo.

I dirigenti di I fascia dei Ministeri si attestano su una retribuzione media pari a 190.000 euro, confermando che nell'ambito dello stesso comparto Funzioni centrali (come anche negli altri) sussistono ancora forti differenze retributive.

---

[77] I valori 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. 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.
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.

[78] Per il personale di magistratura l'adeguamento delle retribuzioni avviene triennalmente sulla base degli incrementi medi conseguiti nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti, mediante un meccanismo di due acconti ed un saldo a conguaglio. Con dPCM 7.8.2015 sono state adeguate le retribuzioni per il triennio 2015/2017, quello relativo al triennio 2018-2020 non è ancora stato emanato. Per il restante personale in regime di diritto pubblico il provvedimento di riferimento è il dPCM 3 settembre 2019, con cui le retribuzioni di tale personale vengono incrementate dello 0,11 per cento nel 2018 e del 2,28 per cento nel 2019.

Significative differenze retributive si riscontrano anche per i dirigenti di II fascia con valori che oscillano tra i 150.000 euro negli enti pubblici non economici e i 91.000 del CNEL. Per i dirigenti di II fascia i trattamenti accessori incidono in modo inferiore sul totale, con percentuali che oscillano tra il 49 e il 62 per cento (tranne negli EPNE, in cui la percentuale raggiunge il 69 per cento).

Va segnalato il dato relativo ai dirigenti scolastici, che, nel 2018, percepiscono un trattamento complessivo di gran lunga inferiore a quello degli altri dirigenti di II fascia (circa 73.000 annui lordi), anche in relazione alla limitata incidenza delle componenti accessorie (il 38 per cento del totale).

Tale sperequazione è destinata a colmarsi dal 2019, in quanto il contratto per il triennio 2016-2018 ha riconosciuto ulteriori incrementi ai dirigenti scolastici, attraverso le risorse messe a disposizione dall'art. 1, comma 591 della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018) e dall'art. 1, comma 86 della legge n. 107 del 2015, allo scopo di completare entro il 2020 il processo di equiparazione dell'indennità di posizione (parte fissa) di tali dirigenti alle altre figure dirigenziali appartenenti all'area, portando l'importo della stessa a 12.565,72 euro a decorrere dal 1° gennaio 2019 (prima era 3.686,68 euro).

Con riferimento al personale non dirigente le retribuzioni più elevate si registrano presso le Autorità indipendenti (84.000 euro), la Presidenza del Consiglio dei ministri (oltre 56.000 euro lordi annui), l'ASI (47.000 euro), gli enti pubblici non economici e le agenzie fiscali (rispettivamente 41.000 e 37.000 euro), a fronte di valori che negli altri comparti si attestano tra i 28.000 delle università e i 36.000 degli enti di ricerca. La retribuzione complessiva più bassa è quella del personale ATA della scuola (23.000 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 definito 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 (l'ultima è quella per il triennio 2019-2021).

TAVOLA 29

RETRIBUZIONI MEDIE – ANNO 2018

Comparto	Aggregato	Stip. + I.I.S.	RIA	13^	Tot. Voci Stip.	Straordin.	Inden. Fisse	Altre Acces.	Totale Indennità	Retribuzione media
	Totale	22.741	307	2.011	25.058	576	5.319	4.471	10.366	35.424
	MINISTERI	21.709	313	1.918	23.939	535	4.454	2.516	7.505	31.444
	AGENZIE FISCALI	23.196	279	2.006	25.481	749	7.468	4.355	12.572	38.053
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	25.816	313	2.339	28.468	522	5.721	11.849	18.092	46.561
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	23.429	207	2.170	25.806	1.358	9.414	6.272	17.045	42.851
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	32.110	497	3.032	35.638	320	13.674	4.726	18.720	54.358
	Totale	22.729	503	2.084	25.316	535	2.871	2.525	5.931	31.248
	REGIONI ED AUT. LOCALI	22.230	214	1.978	24.421	563	2.649	2.593	5.805	30.226
FUNZIONI LOCALI	REG. A STAT. SPEC. E E PROV. AUT.	25.197	1.930	2.609	29.736	395	3.970	2.189	6.554	36.290
	Totale	20.590	4.153	2.115	26.859	11	2.607	1.033	3.652	30.511
	SCUOLA	20.269	4.306	2.099	26.674	-	2.505	1.041	3.546	30.220
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	23.911	6.865	2.605	33.381	1	3.302	572	3.875	37.256
	UNIVERSITA'	22.676	128	1.954	24.758	169	3.061	1.079	4.309	29.067
	ENTI DI RICERCA	28.952	5.277	2.974	37.202	169	5.655	773	6.597	43.800
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI ART.70 - A.S.I.	30.830	5.013	3.137	38.981	-	21.692	582	22.275	61.255
	Totale	25.581	2.280	2.797	30.658	655	4.504	3.524	8.683	39.341
SANITA'	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	25.581	2.280	2.797	30.658	655	4.504	3.524	8.683	39.341
	Totale	31.901	2.134	4.206	38.241	618	2.058	5.995	8.671	46.912
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	27.933	497	2.940	31.370	1.561	17.117	16.300	34.978	66.348
	AUTORITA' INDIPENDENTI	69.189	3.946	6.168	79.303	1.465	5.741	7.439	14.645	93.949
	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	23.271	1.496	3.610	28.377	395	573	3.741	4.709	33.086
COMPARTO AUTONOMO	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	28.788	1.468	7.230	37.486	3.132	13.562	5.858	22.552	60.038
O FUORI COMPARTO	ENTI LISTA S13 ISTAT	32.005	2.286	4.306	38.597	562	1.300	5.900	7.762	46.359
	Totale	25.140	1.875	3.044	30.059	2.293	10.789	2.810	15.892	45.951
	MAGISTRATURA	74.148	37.684	9.324	121.157	-	15.915	270	16.184	137.341
	PROFESSORI E RICERCATORI UNIV.	38.133	8.713	3.920	50.767	-	7.970	1.352	9.323	60.089
	CARRIERA DIPLOMATICA	56.777	1.174	6.389	64.340	-	25.085	37	25.121	89.461
	CARRIERA PREFETTIZIA	60.626	572	7.790	68.988	-	31.205	137	31.342	100.330
	CARRIERA PENITENZIARIA	37.687	8.561	6.204	52.452	4.635	28.640	125	33.400	85.852
	CORPI DI POLIZIA	22.189	346	2.755	25.290	3.349	10.462	3.274	17.084	42.374
PERSONALE IN REGIME	FORZE ARMATE	24.187	701	3.017	27.906	1.223	12.211	2.270	15.704	43.610
DI DIRITTO PUBBLICO	VIGILI DEL FUOCO	20.499	69	2.301	22.869	1.441	8.499	3.925	13.866	36.735
	RM media Totale	23.195	2.407	2.453	28.056	708	4.764	2.486	7.957	36.013

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 30

RETRIBUZIONE MEDIA – CONFRONTO 2016-2018

Comparto	Aggregato	2016			2017			2018		
		Tot. Voci Stip.	Tot. Indennità	Retribuz. media	Tot. Voci Stip.	Totale Indennità	Retribuz. media	Tot. Voci Stip.	Totale Indennità	Retribuz. media
FUNZIONI CENTRALI	Totale	23.829	9.805	33.634	23.903	10.354	34.257	25.058	10.366	35.424
	MINISTERI	22.928	6.921	29.849	22.960	7.176	30.135	23.939	7.505	31.444
	AGENZIE FISCALI	24.391	11.063	35.454	24.316	13.128	37.444	25.481	12.572	38.053
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	26.119	18.344	44.464	26.562	18.248	44.811	28.468	18.092	46.561
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	25.311	18.215	43.526	25.343	17.775	43.118	25.806	17.045	42.851
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	35.270	16.740	52.010	35.009	17.297	52.305	35.638	18.720	54.358
FUNZIONI LOCALI	Totale	24.513	5.631	30.145	24.563	5.818	30.381	25.316	5.931	31.248
	REGIONI ED AUT. LOCALI	23.627	5.481	29.108	23.615	5.701	29.316	24.421	5.805	30.226
	REG. A STAT. SPEC. E E PROV. AUT.	29.066	6.401	35.467	29.347	6.408	35.754	29.736	6.554	36.290
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale	25.290	3.278	28.568	25.986	3.495	29.480	26.859	3.652	30.511
	SCUOLA	25.101	3.165	28.266	25.835	3.385	29.220	26.674	3.546	30.220
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	31.670	3.891	35.561	31.960	3.452	35.412	33.381	3.875	37.256
	UNIVERSITA'	23.630	4.052	27.682	23.826	4.178	28.004	24.758	4.309	29.067
	ENTI DI RICERCA	35.657	6.317	41.974	35.582	6.748	42.330	37.202	6.597	43.800
	ENTI ART.70 - A.S.I.	38.659	24.178	62.836	37.633	22.878	60.511	38.981	22.275	61.255
SANITA'	Totale	29.976	8.667	38.643	30.048	8.678	38.726	30.658	8.683	39.341
	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	29.976	8.667	38.643	30.048	8.678	38.726	30.658	8.683	39.341
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	37.020	8.358	45.378	37.094	8.605	45.699	38.241	8.671	46.912
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	30.576	27.354	57.930	30.362	34.250	64.611	31.370	34.978	66.348
	AUTORITA' INDIPENDENTI	73.281	16.521	89.802	76.859	14.400	91.259	79.303	14.645	93.949
	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	27.632	4.437	32.069	27.713	4.408	32.121	28.377	4.709	33.086
	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	37.520	19.174	56.694	37.582	19.326	56.908	37.486	22.552	60.038
	ENTI LISTA S13 ISTAT	37.593	7.725	45.318	37.430	7.792	45.222	38.597	7.762	46.359
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	28.440	15.264	43.705	28.478	15.680	44.158	30.059	15.892	45.951
	MAGISTRATURA	121.861	16.394	138.255	121.402	15.891	137.294	121.157	16.184	137.341
	PROFESSORI E RICERCATORI UNIV.	49.931	9.021	58.953	50.463	8.788	59.251	50.767	9.323	60.089
	CARRIERA DIPLOMATICA	66.836	25.983	92.819	61.824	25.296	87.121	64.340	25.121	89.461
	CARRIERA PREFETTIZIA	64.842	28.184	93.026	64.458	29.835	94.293	68.988	31.342	100.330
	CARRIERA PENITENZIARIA	47.080	32.791	79.871	49.032	32.784	81.817	52.452	33.400	85.852
	CORPI DI POLIZIA	23.373	16.676	40.049	23.478	17.079	40.557	25.290	17.084	42.374
	FORZE ARMATE	26.311	14.952	41.263	26.414	15.823	42.238	27.906	15.704	43.610
	VIGILI DEL FUOCO	21.807	11.255	33.062	21.819	10.759	32.577	22.869	13.866	36.735
	RM media Totale	26.789	7.581	34.370	27.089	7.854	34.943	28.056	7.957	36.013

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 31

VARIAZIONI PERCENTUALI DELLA RETRIBUZIONE MEDIA – 2016-2018

Comparto	Aggregato	2017/2016			2018/2017		
		fisso	access.	RM	fisso	access.	RM
FUNZ. CENTR.	Totale	0,3	5,6	1,9	4,8	0,1	3,4
	MINISTERI	0,1	3,7	1,0	4,3	4,6	4,3
	AGENZIE FISCALI	-0,3	18,7	5,6	4,8	-4,2	1,6
	EPNE	1,7	-0,5	0,8	7,2	-0,9	3,9
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	0,1	-2,4	-0,9	1,8	-4,1	-0,6
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	-0,7	3,3	0,6	1,8	8,2	3,9
FUNZ. LOCALI	Totale	0,2	3,3	0,8	3,1	2,0	2,9
	REG. AUT. LOCALI	-0,1	4,0	0,7	3,4	1,8	3,1
	REG. STAT. SPECIALE	1,0	0,1	0,8	1,3	2,3	1,5
ISTRUZ. E RIC.	Totale	2,8	6,6	3,2	3,4	4,5	3,5
	SCUOLA	2,9	7,0	3,4	3,3	4,7	3,4
	IST. FORM. ART. MUS.	0,9	-11,3	-0,4	4,4	12,3	5,2
	UNIVERSITA'	0,8	3,1	1,2	3,9	3,1	3,8
	ENTI DI RICERCA	-0,2	6,8	0,8	4,6	-2,2	3,5
	ENTI ART.70 - A.S.I.	-2,7	-5,4	-3,7	3,6	-2,6	1,2
SANITA'	Totale	0,2	0,1	0,2	2,0	0,1	1,6
	SSN	0,2	0,1	0,2	2,0	0,1	1,6
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	0,2	3,0	0,7	3,1	0,8	2,7
	PCM	-0,7	25,2	11,5	3,3	2,1	2,7
	AUTORITA' INDIP.	4,9	-12,8	1,6	3,2	1,7	2,9
	ENTI ART.60-C. 3-D.165/01	0,3	-0,7	0,2	2,4	6,8	3,0
	ENTI ART.70-UNIONC.	0,2	0,8	0,4	-0,3	16,7	5,5
	ENTI LISTA S13 ISTAT	-0,4	0,9	-0,2	3,1	-0,4	2,5
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	0,1	2,7	1,0	5,6	1,4	4,1
	MAGISTRATURA	-0,4	-3,1	-0,7	-0,2	1,8	0,0
	PROF. E RIC. UNIVERS.	1,1	-2,6	0,5	0,6	6,1	1,4
	CARRIERA DIPLOMATICA	-7,5	-2,6	-6,1	4,1	-0,7	2,7
	CARRIERA PREFETTIZIA	-0,6	5,9	1,4	7,0	5,1	6,4
	CARRIERA PENITENZ.	4,1	0,0	2,4	7,0	1,9	4,9
	CORPI DI POLIZIA	0,5	2,4	1,3	7,7	0,0	4,5
	FORZE ARMATE	0,4	5,8	2,4	5,6	-0,8	3,2
	VIGILI DEL FUOCO	0,1	-4,4	-1,5	4,8	28,9	12,8
TOTALE		**1,1**	**3,6**	**1,7**	**3,6**	**1,3**	**3,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

TAVOLA 32

RETRIBUZIONE MEDIA PER MACROCATEGORIA DI PERSONALE NELL'ANNO 2018

Aggregato	Macrocategoria	Stip. + I.I.S.	RIA	13^	Tot. Voci Stip.	Straord.	Inden. Fisse	Altre Access.	Tot. Indennità	Retribuz. Compl.
MINISTERI	TOTALE	21.709	31	1.91	23.939	53	4.45	2.51	7.50	31.44
	Altro personale									
	Dirigenti di 1^ fascia	51.18	85	11.82	63.86	-	125.41	1.15	126.56	190.42
	Dirigenti di 2^ fascia	40.02	61	6.00	46.64	2	47.39	2.94	50.36	97.00
	Dirig. Prof. San.	39.89	24	4.59	44.73	-	25.82	2.12	27.94	72.68
	Personale non dirigente	21.36	30	1.84	23.51	54	3.63	2.51	6.69	30.21
AGENZIE FISCALI	TOTALE	23.19	27	2.00	25.48	74	7.46	4.35	12.57	38.05
	Altro personale									
	Dirigenti di 1^ fascia	51.16	1.40	12.68	65.25	-	142.51	7.85	150.37	215.63
	Dirigenti di 2^ fascia	39.95	79	6.24	46.99	-	72.36	4.33	76.69	123.69
	Personale non dirigente	23.05	27	1.96	25.29	75	6.89	4.35	11.99	37.29
EPNE	TOTALE	25.81	31	2.33	28.46	52	5.72	11.84	18.09	46.56
	Altro personale									
	Dirigenti di 1^ fascia	50.83	34	11.12	62.30	-	151.28	3.09	154.37	216.68
	Dirigenti di 2^ fascia	40.00	20	6.49	46.70	-	96.46	7.18	103.64	150.35
	Medici	34.80	2.72	5.30	42.83	31	44.63	9.68	54.62	97.45
	Personale non dirigente	24.96	24	2.14	27.35	55	2.18	10.76	13.50	40.86
	Professionisti	37.50	58	3.18	41.27		28.91	58.24	87.15	128.43
C.N.E.L.	TOTALE	23.42	20	2.17	25.80	1.35	9.41	6.27	17.04	42.85
	Dirigenti di 1^ fascia									
	Dirigenti di 2^ fascia	40.06	-	6.40	46.46	-	42.51	1.71	44.22	90.69
	Personale non dirigente	22.20	22	1.86	24.29	1.45	6.98	6.60	15.04	39.34
E.N.A.C.	TOTALE	32.11	49	3.03	35.63	32	13.67	4.72	18.72	54.35
	Altro personale									
	Dirigenti	58.52	1.20	8.22	67.94	-	60.32	46	60.78	128.73
	Personale non dirigente	26.15	41	2.28	28.85	43	8.02	4.71	13.17	42.02
	Professionisti di i qualifica	47.16	52	4.27	51.96	-	19.95	6.28	26.24	78.20
	Professionisti di ii qualifica	35.19	1.05	3.22	39.47	-	18.85	4.57	23.43	62.90
REG. E AUT.LOC.	Totale	22.23	21	1.97	24.42	56	2.64	2.59	5.80	30.22
	Altro personale									
	Dirigenti	39.96	26	6.09	46.31		49.56	2.01	51.58	97.89
	Personale non dirigente	21.92	21	1.91	24.05	57	1.96	2.54	5.08	29.13
	Segretari	37.29	16	4.78	42.25	2	22.35	11.30	33.68	75.94
REG. A STAT. SPEC.		25.19	1.93	2.60	29.73	39	3.97	2.18	6.55	36.29
SCUOLA	TOTALE	20.26	4.30	2.09	26.67	-	2.50	1.04	3.54	30.22
	Dirigenti	39.99	55	4.79	45.34	-	24.04	3.55	27.59	72.94
	Personale del comparto	20.12	4.33	2.08	26.54	-	2.35	1.02	3.37	29.91
ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC.	TOTALE	23.91	6.86	2.60	33.38		3.30	57	3.87	37.25
	Dirigenti	39.73	7	3.81	43.62	-	8.35	7.16	15.51	59.13
	Personale docente e personale tecnico amministrativo	23.90	6.86	2.60	33.37		3.30	56	3.87	37.24
UNIVERSITA'	TOTALE	22.67	12	1.95	24.75	16	3.06	1.07	4.30	29.06
	Altro personale									
	Dirigenti di 2^ fascia	40.09	31	5.67	46.09		48.43	87	49.31	95.40
	Personale elev. Profes.	28.46	25	3.10	31.82	-	11.03	88	11.92	43.75
	Personale non dirigente	22.23	12	1.86	24.22	18	2.33	1.09	3.60	27.83
ENTI DI RICERCA	TOTALE	28.95	5.27	2.97	37.20	16	5.65	77	6.59	43.80
	Altro personale									
	Dirigenti di 1^ fascia	51.13	1.35	7.59	60.08	-	99.98	-	99.98	160.07
	Dirigenti di 2^ fascia	41.06	83	5.58	47.49	-	60.04	95	60.99	108.48
	Personale non dirigente	23.39	1.02	2.06	26.47	35	8.16	1.15	9.66	36.14
	Ricercatori e tecnologi	34.00	9.24	3.80	47.05	-	2.97	42	3.39	50.44
A.S.I.	TOTALE	30.83	5.01	3.13	38.98	-	21.69	58	22.27	61.25
	Altro personale									
	Dirigenti di 2^ fascia	37.04	-	3.11	40.15	-	60.25	-	60.25	100.40
	Personale non dirigente	22.83	50	1.97	25.30	-	21.86	13	21.99	47.29
	Ricercatori e tecnologi	36.68	8.42	4.00	49.11	-	21.06	92	21.99	71.11
SSN	TOTALE	25.58	2.28	2.79	30.65	65	4.50	3.52	8.68	39.34
	Altro personale									
	Dirigenti non medici	39.96	48	5.01	45.46	27	18.71	1.13	20.12	65.58
	Medici	39.98	1.65	5.73	47.36	90	21.03	3.16	25.09	72.46
	Personale non dirigente	21.89	2.48	2.07	26.44	61	35	3.68	4.65	31.09

Aggregato	Macrocategoria	Stip. + I.I.S.	RIA	13^	Tot. Voci Stip.	Straord.	Inden. Fisse	Altre Access.	Tot. Indennità	Retribuz. Compl.
PCM	TOTALE	27.93	49	2.94	31.37	1.56	17.11	16.30	34.97	66.34
	Dirigenti di 1^ fascia	51.33	68	11.89	63.90	-	148.67	1.13	149.81	213.71
	Dirigenti di 2^ fascia	39.98	49	6.76	47.24	-	55.81	2.26	58.08	105.33
	Personale non dirigente	25.88	48	2.21	28.58	1.75	7.62	18.06	27.44	56.02
AUT. INDIPENDENTI	TOTALE	69.18	3.94	6.16	79.30	1.46	5.74	7.43	14.64	93.94
	Altro personale									
	Dirigenti	112.46	6.35	10.53	129.36	27	17.73	15.45	33.46	162.82
	Personale non dirigente	63.28	3.61	5.57	72.47	1.62	4.10	6.34	12.07	84.54
ENTI ART 60 COMMA 3 D 165 01	TOTALE	23.27	1.49	3.61	28.37	39	57	3.74	4.70	33.08
	Altro personale									
	Dirigenti	78.06	3.46	8.23	89.76	-	9.54	16.90	26.44	116.21
	Personale non dirigente	22.15	1.45	3.51	27.12	40	39	3.47	4.26	31.39
UNIONCAMERE	TOTALE	28.78	1.46	7.23	37.48	3.13	13.56	5.85	22.55	60.03
	Dirigenti	36.00	4.64	20.84	61.48	-	88.71	5	88.77	150.26
	Personale non dirigente	27.96	1.10	5.66	34.73	3.49	4.94	6.52	14.95	49.69
ENTI LISTA S13	TOTALE	32.00	2.28	4.30	38.59	56	1.30	5.90	7.76	46.35
	Dirigenti	76.25	3.89	11.81	91.95	5	12.06	26.40	38.47	130.43
	Personale non dirigente	30.82	2.24	4.10	37.17	57	1.01	5.35	6.94	44.12
Totals		74.14	37.68	9.32	121.15	-	15.91	27	16.18	137.34
AVV. DI STATO		76.55	49.69	10.31	136.56	-	56.79	2	56.81	193.38
MAG. ORDINARIA		73.10	35.43	9.06	117.60	-	14.36	22	14.59	132.19
MAG. AMMINISTRATIVA		84.84	57.19	11.85	153.90	-	17.82	1.82	19.65	173.56
MAG. CONTABILE		85.47	57.81	11.82	155.11	-	15.13	-	15.13	170.24
MAG. MILITARE		80.26	64.17	12.03	156.47	-	13.73	-	13.73	170.20
PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI	TOTALE	38.13	8.71	3.92	50.76	-	7.97	1.35	9.32	60.08
	Professori	42.19	9.79	4.37	56.35	-	9.10	94	10.04	66.40
	Ricercatori	28.26	6.08	2.81	37.16	-	5.21	2.34	7.56	44.72
CARRIERA DIPLOMATICA		56.77	1.17	6.38	64.34	-	25.08	3	25.12	89.46
CARRIERA PREFETTIZIA		60.62	57	7.79	68.98	-	31.20	13	31.34	100.33
CARRIERA PENITENZIARIA		37.68	8.56	6.20	52.45	4.63	28.64	12	33.40	85.85
CORPI DI POLIZIA		22.18	34	2.75	25.29	3.34	10.46	3.27	17.08	42.37
FORZE ARMATE		24.18	70	3.01	27.90	1.22	12.21	2.27	15.70	43.61
VIGILI DEL FUOCO	TOTALE	20.49	6	2.30	22.86	1.44	8.49	3.92	13.86	36.73
	Dirigenti	44.59	30	7.18	52.09	-	40.66	3.28	43.94	96.03
	Personale direttivo	27.60	6	3.17	30.85	4.42	11.88	3.92	20.23	51.08
	Personale non dirigente	20.25	6	2.26	22.58	1.40	8.27	3.92	13.60	36.18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

CAPITOLO QUARTO

FORMULE ORGANIZZATIVE FLESSIBILI DEL LAVORO PUBBLICO: TRA TELELAVORO E *SMART WORK*

1. Premessa - 2. La normativa di riferimento - *2.1. Iniziative regionali - 2.2. Iniziative comunitarie* **- 3. Aspetti organizzativi legati all'evoluzione del telelavoro e dello *smart working* - 4. Conclusioni**

1. Premessa

Nel corso del tempo nel mondo del lavoro sono emerse nuove istanze sociali tese a conseguire anche un migliore bilanciamento tra le esigenze di vita professionale e la sfera personale dei lavoratori. L'evoluzione tecnologica, garantendo forme potenti di connessione e condivisione da remoto, ha parallelamente fornito gli strumenti per dare risposta a tali istanze, consentendo di superare le nozioni classiche di tempo e luogo di lavoro, non senza modificare strutturalmente il mercato del lavoro sia dal lato della domanda che dell'offerta. È in questo contesto che ha tratto fondamento lo sviluppo di nuove formule organizzative del lavoro attraverso il telelavoro. Pur in presenza di molteplici definizioni in dottrina, le caratteristiche essenziali del telelavoro consistono nell'esecuzione della prestazione lavorativa al di fuori del luogo di lavoro e attraverso l'utilizzo della tecnologia integrata delle telecomunicazioni e dell'informatica (*rectius*, telematica) per operare e comunicare. Nella prassi applicativa sono poi individuabili differenti forme di *teleworking*: *home-based telework* in cui la prestazione lavorativa è resa dall'abitazione, *teleworking from remote offices* nel quale la prestazione è resa in uffici diversi da quello principale; *mobile teleworking* per figure lavorative che si trovano spesso in viaggio o presso i clienti. All'istituto del telelavoro si sono poi accostante ulteriori formule organizzative (c.d. *smart working*) che rispondono a logiche di forte flessibilità in termini di orario e luogo di lavoro, di dotazione dell'infrastruttura tecnologica e, soprattutto, di *skills* del capitale umano.

Le formule di lavoro "agile" possono contribuire a conseguire obiettivi diversificati: riduzione dell'impatto ambientale del lavoro, per via dei minori spostamenti; contenimento di alcune categorie di costi aziendali (si pensi agli spazi per le postazioni, al riscaldamento e al condizionamento, al servizio mensa); migliorare la conciliazione tra vita professionale e vita privata dei lavoratori; aumentare la produttività. Non vanno, tut-

tavia, trascurati i possibili aspetti negativi derivanti da tali formule organizzative, prevalentemente individuati nel rischio di isolamento dei lavoratori, quello di comportamenti abusivi, nonché quello di impatti negativi proprio sugli aspetti di vita personale che si intende proteggere attraverso tali strumenti.

Nel corso del tempo si è assistito ad una progressiva espansione del ricorso a formule innovative di resa della prestazione lavorativa, basate sull'ICT. Secondo una *survey* di Eurofound[79], nel 2015 una quota di circa il 17 per cento dei lavoratori europei aveva sperimentato formule di lavoro "agile". Nella ripartizione tra paesi, la percentuale italiana (7 per cento) collocava il nostro paese all'ultima posizione tra i 28 stati membri.

In questo quadro, il settore pubblico non è stato insensibile rispetto alla necessità di riorganizzare i processi lavorativi secondo moduli innovativi. La pubblica amministrazione italiana ha ritardato nell'attuazione del quadro normativo in materia che si è andato delineando nel tempo, in prevalenza a causa di ostacoli culturali e organizzativi, nonché della carenza di competenze tecnologiche e infrastrutture ICT[80].

Una rinnovata spinta verso il ricorso agli strumenti di *smart working* è emersa in conseguenza della crisi sanitaria da Covid-19 che ha costretto le strutture pubbliche ad una repentina riorganizzazione del lavoro, attraverso formule diverse da quella classica in presenza, determinando il superamento *ex lege* degli ostacoli che ne avevano in precedenza rallentato l'implementazione, ma che non ne ha eliminato *de facto* i limiti strutturali in termini di capitale tecnico e, soprattutto, umano per un'implementazione in regime ordinario.

2. La normativa di riferimento

In Italia, con il d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70, il legislatore ha posto la prima definizione di telelavoro[81] e ne ha disciplinato le modalità esecutive nei rapporti alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni, peraltro già introdotte dall'art. 4, c. 3, l. 16 giugno 1998, n. 191, più con finalità di riduzione dei costi[82] che per esigenze di flessibilizzazione organizzativa o di miglioramento dei servizi offerti. In tale quadro normativo la sede di lavoro "cui la prestazione inerisce" è strettamente legata a quella dell'ufficio di assegnazione del dipendente; non risultava conseguentemente possibile configurare l'esistenza

[79] Eurofound, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, 2017.

[80] In proposito si richiama anche la delib. n. 7/2019 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Lo stato di attuazione del Piano per l'utilizzo del telelavoro nell'ambito delle amministrazioni statali". Le risultanze dell'indagine condotta lasciano scorgere, in ordine all'utilizzo del telelavoro, una situazione disomogenea: sono poche le amministrazioni che avevano dato impulso ad una concreta applicazione dell'istituto in questione, mentre una buona parte di esse o era rimasta alla fase degli studi di fattibilità o addirittura non aveva neppure attivato alcuna azione positiva. La Sezione rilevava, salvo rare eccezioni, una sorta di "letargo applicativo", le cui cause possono essere ricercate, in taluni casi, anche in un ritardo organizzativo-culturale da parte delle amministrazioni.

[81] Secondo la definizione dell'art. 2 d.P.R. n. 70/1999, il telelavoro concorre nella: "prestazione di lavoro eseguita […] in qualsiasi luogo ritenuto idoneo […], al di fuori della sede di lavoro […], dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce".

[82] Storicamente, in Italia, il telelavoro ha costituito principalmente l'alternativa al trasferimento della sede di lavoro, in caso di riorganizzazioni aziendali il cui scopo era la chiusura di sedi periferiche o la riduzione di personale, come avvenne, ad esempio, in Telecom nel 1995 con l'accordo per la "remotizzazione del servizio".

del telelavoro quando la prestazione si indirizzasse verso un luogo diverso rispetto alla sede di assegnazione del lavoratore.

Un ulteriore significativo intervento normativo si è avuto con l'Accordo quadro sul telelavoro del 23 marzo 2000, che consentiva il semplice mutamento del luogo di lavoro, ferme restando tutte le garanzie del lavoratore e i poteri del datore; inoltre, per il suo carattere sperimentale, era prevista l'istituzione di un osservatorio presso l'Aran.

In seguito, sono intervenute le regolamentazioni di tipo tecnico, previste ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 70/1999, come la deliberazione Aipa[83] n. 16/2001 che ha emanato le "Regole tecniche per il telelavoro", anche con riferimento alla rete unitaria delle Pubbliche amministrazioni, alle tecnologie per l'identificazione e alla tutela sulla sicurezza dei dati.

Sul fronte europeo, il 16 luglio 2002 venne sottoscritto l'Accordo-quadro sul telelavoro con l'obiettivo di accelerare la diffusione dello strumento, anche in chiave di strategia di contrasto alla disoccupazione[84]. Nel testo del citato documento, si ribadisce il carattere "volontario" del telelavoro, nel senso che tale modalità di effettuazione della prestazione lavorativa è "inseribile" all'inizio del contratto o come "impegno assunto successivamente", qualificando tale scelta operativa come 'accessoria' all'attività lavorativa; ne emerge un approccio al tema distante dagli sviluppi organizzativi in cui il telelavoro andrà ad assumere la veste di elemento costitutivo della stessa attività[85].

Con l'obiettivo di creare un ponte tra la normativa comunitaria e quella nazionale, l'Accordo europeo del 2002 è stato recepito dall'Italia con l'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004[86], prevedendo la possibilità di adeguare la propria disciplina alle specifiche esigenze collettive, territoriali e aziendali, nello spirito di sussidiarietà regolamentare discendente dell'Accordo di Bruxelles.

Nell'evoluzione normativa successiva al 1999, la definizione di telelavoro[87] ha mantenuto solamente due delle caratteristiche distintive rispetto al semplice lavoro a distanza: il primo, topografico, verte sulla diversità del luogo fisico in cui avviene la prestazione rispetto alla tradizionale "sede di servizio", per cui la presenza di un unico luogo fisso di lavoro non è più elemento sufficiente a qualificare il lavoro di tipo subordinato;

---

[83] Già CNIPA (2003) e DigitPA (2009), ora AgID (DL 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012).

[84] Si tratta del primo caso di intesa fra parti sociali negoziata al di fuori dei confini nazionali, oltre che una delle prime manifestazioni di *soft law*. La ratifica delle parti sociali avvenuta nel 2002 ha la propria fonte giuridica nell'art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) (ex 249 Trattato della Comunità europea, Tce), che autorizza l'adozione di generiche misure di tutela senza ricorrere ad atti tipici, e nell'art. 148 Tfue (ex 128 Tce), che prevede nello specifico settore dell'occupazione l'utilizzo delle "Raccomandazioni", V. Berti, op. cit.

[85] Come nelle fattispecie di telelavoro mobile e impresa virtuale.

[86] Cfr. art. 1 dell'Accordo interconfederale 9 giugno 2004. Esso riporta la definizione italiana di telelavoro quale "forma di organizzazione e di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa".

[87] Le diverse definizioni del telelavoro emerse nel tempo provengono in parte dagli Accordi quadro, europeo del 16 luglio 2002 e interconfederale di recepimento del 9 giugno 2004, e in parte dall'ambito socio-economico che ha approfondito il fenomeno organizzativo e dagli interventi legislativi di rilancio dell'economia e della contrattazione di prossimità.

il secondo, tecnologico, dovuto al necessario utilizzo della telematica nel collegamento con la sede produttiva.

Il telelavoro, come soluzione pratica di specifiche esigenze economico-sociali, quali la tutela dell'ambiente, il miglioramento della qualità della vita, la flessibilità nell'orario e l'inserimento nel lavoro delle categorie più deboli, ad esempio i disabili e le donne, ha trovato una più adeguata disciplina nei contratti collettivi piuttosto che nella legge. La contrattazione collettiva, infatti, si è rivelata generalmente più idonea a regolare i mutamenti organizzativi del lavoro dovuti all'evoluzione tecnologica.

In questo percorso normativo si registrano anche passaggi in controtendenza segnati da disposizioni che hanno precluso l'accesso al telelavoro per determinate categorie di lavoratori[88]. Al riguardo, va richiamata anche l'attività dell'Autorità garante delle comunicazioni la quale, all'inizio del 2006, si è occupata di telelavoro seppure indirettamente; essa, infatti, negò *ex ante* la regolamentazione del mercato emergente delle comunicazioni mobili[89] che presto sarebbe divenuto una valida alternativa al collegamento telematico fisso, favorendo il telelavoro mobile. Difatti la telefonia mobile ha sviluppato nel tempo modalità tecniche più efficienti nel trattare in modo bidirezionale le informazioni, consentendo a telelavoratori e datori di lavoro che ne facevano uso di non sottostare alla regolamentazione e ai costi per l'attivazione di una postazione fissa. Di fatto, la fungibilità tecnica tra postazione fissa e mobile è divenuta una formula negoziale che, con l'accordo tra datore e lavoratore, permetteva di superare la rigidità della normativa emanata per regolamentare la postazione fissa di telelavoro[90].

Sin dal principio, il criterio guida degli interventi normativi sul telelavoro è stato il sostegno sociale, ad esempio, quale rimedio al disagio lavorativo delle donne[91] o dei disabili[92]. In seguito, per ragioni di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, sono state estese a tutti i telelavoratori subordinati le tutele previste per i videoterminali e le relative sanzioni in caso di inadempienza[93].

---

[88] Ad esempio, per il personale non operativo dei Vigili del fuoco (ruoli tecnici, amministrativo-contabili e tecnico-informatici), era previsto il solo impiego a tempo parziale quale possibilità di flessibilizzazione della prestazione lavorativa, in base all'art. 144, d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217.

[89] Le conclusioni dell'*Autority* al riguardo riportano: "l'Autorità concorda con le valutazioni … che portano ad escludere il mercato dei servizi di accesso dati a banda larga da rete mobile dai mercati suscettibili di regolamentazione *ex ante*. Queste tecnologie di accesso non consentono invece di svolgere pienamente tutte quelle attività, quali la videoconferenza a elevata definizione oppure il telelavoro, per le quali si manifesta la necessità di inviare maggiori quantità di dati". Cfr. Delibera Aut. gar. com. 19 gennaio 2006, n. 34, G.U. n. 44 del 22/02/2006, in www.agcom.it.

[90] D'altro canto, dal punto di vista del mercato il riferimento dell'Autority era una tecnologia mobile, appunto l'Umts, che ancora non consentiva trasmissioni bidirezionali di grandi moli di dati, come Hdsl (*High data rate digital subscriber line*) a banda larga o il 4G LTE (*Long-Term Evolution*) o il recente 5G, quest'ultimi paragonabili per efficienza ai collegamenti fissi in fibra ottica.

[91] Con il rafforzamento delle agevolazioni per l'accesso al tempo parziale e al telelavoro previste dall'art. 9 l. 8 marzo 2000, n. 53, come modificato dall'art. 1, c. 81, lett. c), l. 24 dicembre 2007, n. 247.

[92] Consentendo per questi ultimi il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie per abbattere barriere architettoniche e per apprestare tecnologie di telelavoro, artt. 13 e 14 l. 12 marzo 1999, n. 68, come modificati rispettivamente dagli artt.10 e 11 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151.

[93] Artt. 55 e 56, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, per il datore di lavoro, il dirigente o il preposto.

In tempi più recenti, il legislatore ha iniziato a soffermare l'attenzione sui risvolti in termini di produttività associati al telelavoro: nel 2009, con un intervento sulla "flessibilità di orario" per incentivare la competitività economica del paese[94]; nel 2011, con la legge di stabilità 2012[95], confermando l'utilità dello strumento in discorso come forma di sostegno sociale allo scopo di conciliare i tempi di vita e di lavoro[96], facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro dei disabili[97], facilitare il reinserimento dei lavoratori in mobilità, statuendo che, in caso di rifiuto di offerte anche di telelavoro (altresì di tipo reversibile), si incorre nella cancellazione dalle relative liste[98] e nella decadenza dai trattamenti e dalle indennità. Sotto quest'ultimo profilo il telelavoro diviene, per la prima volta, un mezzo per consentire il rientro in azienda del lavoratore messo in mobilità.

Solo con il DL 13 agosto 2011, n. 138[99] i benefìci del telelavoro sono valutati in termini di produttività. Infatti, l'art. 8 del citato DL prevede, tra le misure a sostegno dell'occupazione, il supporto alla contrattazione collettiva di prossimità, attribuendo a quest'ultima un maggior potere regolatorio proprio nei casi in cui siano coinvolte le materie dell'organizzazione del lavoro e della produzione. Ciò deve avvenire nel rispetto delle aree di intervento delle specifiche intese cui viene dato potere di regolazione, anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie "dell'organizzazione del lavoro e della produzione"[100] e alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro". Si tratta del primo concreto segnale per un nuovo percorso di regolamentazione organizzativa, legittimata dalla contrattazione decentrata.

Interventi normativi più recenti hanno affrontato il tema del telelavoro nella prospettiva della progressiva digitalizzazione della pubblica amministrazione[101]. A tale scopo, viene introdotto un monitoraggio periodico sia del livello di informatizzazione che del "piano per l'utilizzo del telelavoro" all'interno dell'amministrazione, la cui pubblicazione sui siti *web* delle singole amministrazioni è rilevante ai fini della valutazione della *performance* dirigenziale[102].

---

[94] Art. 38, c. 1, l. 18 giugno 2009, n. 69.
[95] Art. 22, c. 5, lett. a), b), c), d), l. 12 novembre 2011, n. 183, legge di stabilità 2012.
[96] Art. 9, c. 1, lett. a), l. n. 53/2000, come richiamato nell'art. 22, c.5, lett. a), l. 183/2011, legge di stabilità 2012.
[97] Artt. 3, 4 (modificati da artt. 3 e 4, d.lgs. n. 151/2015) e 11, l. n. 68/1999; peraltro gli artt. 3 e 11 sono richiamati nell'art. 22, c. 5, lett. b) e c), l. 183/2011, legge di stabilità 2012.
[98] Art. 9 l. 23 luglio 1991, n. 223, come richiamato nell'art. 22, c.5, lett. d), l. 183/2011, legge di stabilità 2012.
[99] Convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148.
[100] In particolare, comma 2, con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento.
[101] Agenda digitale italiana (Adi) in vigore dal 4 settembre 2013, istituita con l'art. 47, c. 2, DL 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
[102] Art. 9, c. 7, DL 18 ottobre 2012, n. 179, modificato in sede di conversione dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221: "Entro

Non di rado i progetti "pilota" nella Pubblica amministrazione scontano la limitazione applicativa a mansioni facilmente adattabili al lavoro da casa, dove il recupero di efficienza in termini di contrazione dei costi fissi non è idoneo a compensare le spese necessarie ad installare le infrastrutture telematiche[103]. Tuttavia, una completa valutazione economica dell'istituto richiede all'operatore pubblico di adottare un'ottica di più ampio respiro, che non si limiti a prendere in considerazione gli aspetti interni all'organizzazione della PA, ma che estenda l'esame a profili esterni a quest'ultima. In dettaglio, i benefici generati dalla delocalizzazione non si riducono al mero contenimento delle spese gestionali; nel determinare la qualità dell'*outcome* vanno ponderate anche le "esternalità" positive, sia con impatto diretto per la PA (riqualificazione edifici, costi dei controlli, efficientamento dei risultati, ecc.) sia con effetto sulla collettività di riferimento (trasporti pubblici, inquinamento, incidenti, ecc.).

Il telelavoro è, inoltre, entrato a pieno titolo anche tra gli strumenti di *spending review*, per abbattere il valore medio di occupazione fisica dei locali nella pubblica amministrazione[104] e rimodulare così gli spazi per contenere costi e ricavare una maggiore efficienza energetica dagli immobili istituzionali[105], con conseguente riduzione dell'inquinamento da riscaldamento per spazi sotto o per nulla utilizzati.

Lo strumento del telelavoro, inoltre, è stato incluso tra le raccomandazioni della c.d. Agenda Possibile[106], sia in chiave socialmente utile, per agevolare il lavoro femminile, sia con scopi di efficientamento produttivo, per ridurre i costi fissi e i "casi di assenteismo".

Il telelavoro è utilizzato infine in attività di *call center* come strumento di recupero della produttività organizzativa. Tuttavia, non è mancato il caso in cui venisse impiegato principalmente come alternativa al licenziamento con un più stringente controllo individuale della produttività e degli orari di lavoro, piuttosto che come opportunità organizzativa. La soluzione organizzativa è utilizzata in questi casi solo per l'abbattimento dei costi, qualificando ancora una volta il telelavoro come mero "lavoro a distanza" in linea con la definizione originaria della lett. a) dell'art. 2 del d.P.R. n. 70/1999, utile solo per economie sulla gestione all'interno di un'organizzazione del lavoro di tipo tradizionale.

---

il 31 marzo di ogni anno, le Amministrazioni pubbliche […] pubblicano nel proprio sito *web*, gli obiettivi di accessibilità per l'anno corrente e lo stato di attuazione del "piano per l'utilizzo del telelavoro" nella propria organizzazione, in cui identificano le modalità di realizzazione e le eventuali attività per cui non è possibile l'utilizzo del telelavoro. La redazione del piano in prima versione deve essere effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La mancata pubblicazione è altresì rilevante ai fini della misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili".

[103] Ad esempio, sono stati stanziati trentamila euro di fondo regionale e quarantamila della Città di Torino per 4 mesi di sperimentazione e fino a un anno di progetto, a dispetto di trentatremila euro di risparmio sui costi annuali della mensa, *Impiegati al comune ma da casa nostra*, in *www.lastampa.it*, 19 marzo 2013.

[104] Agenzia del demanio, circ. 25 marzo 2013, n. 8196, nota n. 6.

[105] Art. 3, c. 9, DL 6 luglio 2012, n. 95, c.c.m. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

[106] *Agenda Possibile - Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, istituito dal Presidente della Repubblica, 12 aprile 2013.

2.1. Iniziative regionali

Interventi normativi regionali ed europei, successivi al 2004, hanno confermato l'applicazione multifunzionale del telelavoro. Alcuni esempi dimostrano come le Regioni abbiano richiamato l'istituto per razionalizzare gli uffici[107] e realizzare economie di gestione[108], per favorire la suddivisione equilibrata tra tempo di lavoro, la cura della famiglia e degli infermi[109], ovvero, in generale, per fini di pari opportunità e benessere sociale[110]. Non sono mancate iniziative volte a promuovere lo sviluppo locale[111] tramite telecentri e telelavoro domestico, per l'espansione della società dell'informazione all'interno della Regione[112], per ammodernare la pubblica amministrazione e per sostenere i disabili nelle politiche di inserimento nel lavoro[113]. Gli interventi regionali sono stati indirizzati anche al miglioramento dell'organizzazione e della produttività del lavoro[114], all'efficientamento delle politiche energetiche e all'antinquinamento[115], dimostrando la duttilità pratica dello strumento.

Più di recente, ulteriori esempi di interventi legislativi delle Regioni sul telelavoro riguardano soprattutto incentivi sul mercato del lavoro e l'assunzione dei disabili[116] e delle donne, nell'ambito della conciliazione familiare e delle cure parentali[117], oltre che per l'abbattimento delle barriere architettoniche. Non mancano rinnovati interventi con

[107] Delibera di giunta prov. Trento, 27 febbraio 2009, n. 345.
[108] L. reg. Valle d'Aosta, 23 luglio 2010, n. 22; L.R. 13/02/2013, n. 2, modificazioni alla L.R. 23 luglio 2010, n. 22, Art. 13 Inserimento del capo III-*bis* nel titolo IV, Disposizioni in materia di telelavoro.
[109] L. reg. Umbria, 16 febbraio 2010, n. 13; l. prov. Trento, 2 marzo 2011, n. 1; delibera giunta reg. Lazio, 8 marzo 2011, n. 87.
[110] L. reg. Veneto, 13 marzo 2009, n. 3; delibera giunta reg. Puglia, 15 dicembre 2009, n. 2473; delibera giunta reg. Marche, 25 ottobre 2010, n. 1526; delibera giunta reg. Lazio, 8 ottobre, 2010, n. 434.
[111] Delibera giunta reg. Toscana, 25 maggio 2009, n. 414.
[112] L. reg. Friuli-Venezia Giulia, 23 luglio 2009, n. 12.
[113] L. reg. Marche, 22 dicembre 2009, n. 31; delibera giunta reg. Veneto, 29 dicembre 2009, n. 4211; delibera giunta reg. Lazio, 30 settembre 2011, n. 446.
[114] Delibera giunta reg. Toscana, 20 settembre 2010, n. 822; l. reg. Veneto, 31 dicembre 2012, n. 54; l. reg. Valle d'Aosta, 13 febbraio 2013, n. 2.
[115] Delibera giunta reg Veneto, 12 luglio 2011, n. 1032.
[116] Abruzzo delibera giunta.reg. 23/05/2014, n. 429, allegato indirizzi operativi. Emilia-Romagna, Delib.G.R. 19/11/2018, n. 1978 Piano delle attività Fondo Regionale Disabili 2018. Sardegna, L.R. 17/05/2016, n. 9, Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro, art. 20 Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità, art. 31 Parità di genere e conciliazione dei tempi di lavoro e cura. Umbria, L.R. 14/02/2018, n. 1, Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro, art. 34 Parità di genere e conciliazione dei tempi di lavoro e cura, art. 43 Fondo regionale per l'occupazione dei disabili.
[117] Abruzzo L.R. 27/01/2017, n. 10, art. 17 Sostegno al progetto "*Family Friendly*", prevede tre linee di intervento: "Piano WelFlex di innovazione Organizzativa e Welfare aziendale"; "Supporto alla maternità"; "Conciliazione", quest'ultimo espressamente dedicato agli ordini e alle associazioni datoriali e professionali per la realizzazione di progetti legati alla flessibilità dell'orario di lavoro, al *coworking*, al telelavoro e altri interventi che possano promuovere forme di organizzazione del lavoro *family friendly*. Delib.G.R. 11/08/2016, n. 528, POR FSE 2014-2020 - Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", POR FSE 2016-2018. Campania, Delib. G.R. 18/07/2014, n. 282, Documenti di sintesi del POR Campania FESR 2014-2020 e POR Campania FSE 2014-2020, allegato. L.R. 20/11/2017, n. 33, art. 4 Interventi a favore del *caregiver* familiare. Lazio, L.R. 10/08/2016, n. 11, Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio, art. 10 Politiche in favore delle famiglie e dei minori. Marche, L.R. 15/05/2017, n. 16, Modifiche alla legge regionale 10 agosto 1998, n. 30 "Interventi a favore della famiglia". Umbria, L.R. 25/11/2016, n. 14, Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini, art. 28 Ulteriori azioni promozionali e di sistema; L.R. 09/04/2015, n. 11, Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali, art. 297 Strumenti per le politiche di sostegno alle famiglie.

finalità ambientali[118], nonché speciali applicazioni del telelavoro a sostegno delle funzioni della giustizia e di protezione dei testimoni[119].

2.2. Iniziative comunitarie

Successivamente all'Accordo quadro del 2002, gli interventi dell'Ue hanno riguardato soprattutto la verifica attuativa del telelavoro, mediante puntuali raccomandazioni[120], regolamenti[121] e decisioni[122] mirati al monitoraggio, alla classificazione delle fattispecie e alla verifica di situazioni lavorative particolari. La sottoscrizione di un accordo[123] relativamente recente ha, inoltre, concentrato la verifica attuativa europea su un maggiore coordinamento commerciale, tecnologico e normativo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri e l'America centrale, istituendo un'associazione sia per lo scambio di esperienze, sia per la cooperazione nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ntic). Il fine dell'accordo è quello di "delineare un solido quadro normativo e tecnologico" e promuovere "il dialogo e lo scambio di esperienze sullo sviluppo del commercio elettronico, sulla firma elettronica e sul telelavoro"[124], al fine di incentivare l'eliminazione delle barriere tecniche e normative alla diffusione delle novità organizzative.

Una recente decisione[125] sulle migliori pratiche di gestione ambientale, sugli indicatori di prestazione ambientale settoriale e sugli esempi di eccellenza per la pubblica amministrazione, rammenta l'utilizzo del telelavoro e di formule lavorative flessibili (come, ad esempio, lo *smart work*) per ridurre il pendolarismo ed i viaggi d'affari.

---

[118] Emilia-Romagna, Delib. G.R. 30/07/2018, n. 1256 Approvazione della proposta di strategia di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici; Delib. Ass. Legisl. 11/04/2017, n. 115. Decisione sulle osservazioni pervenute e di approvazione del Piano Aria Integrato Regionale (PAIR2020).

[119] Sicilia, L.R. 17/05/2016, n. 8, art. 3, rubricato "Assegnazione ad altre amministrazioni dei testimoni di giustizia".

[120] Raccomandazione 11 marzo 2005, n. 251: "Si dovrebbe inoltre prestare particolare attenzione agli orari di lavoro flessibili, al lavoro *part time*, al telelavoro".

[121] Regolamento 13 luglio 2005, n. 1099 della Commissione che applica il reg. Ce n. 808/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio. Si tratta del regolamento relativo alle statistiche comunitarie sulla società dell'informazione, per cui il monitoraggio di tutte le imprese riguarda anche: "esistenza di dipendenti che per una parte del loro orario di lavoro (mezza giornata o più alla settimana) lavorano regolarmente in un luogo diverso dalla sede normale di lavoro dell'impresa e che accedono ai sistemi informatici aziendali attraverso reti elettroniche (telelavoro)".
Viene definita anche una specifica delle caratteristiche da rilevare per le imprese che si avvalgono del telelavoro: "tipologia di telelavoro: a domicilio – tipologia di telelavoro: presso clienti e/o partner commerciali esterni – tipologia di telelavoro: in sedi geograficamente distanti della medesima impresa o dello stesso gruppo di imprese – tipologia di telelavoro: durante viaggi di lavoro".
Tra i regolamenti rileva anche quello dedicato alla verifica delle situazioni lavorative dei disabili che necessitano di particolari condizioni, come: "lavoro sedentario, telelavoro, orario flessibile o lavoro meno impegnativo", reg. 16 aprile 2010, n. 317 della Commissione, il quale adotta le specifiche, relative al modulo *ad hoc* 2011, sull'occupazione delle persone disabili per l'indagine per campione sulle forze di lavoro di cui al reg. Ce n. 577/98 del Consiglio, all. 1.

[122] Decisione 6 ottobre 2006, n. 702 del Consiglio sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, in cui sono elencate le necessarie azioni perché l'Ue possa difendersi dagli effetti negativi della globalizzazione e dai mutamenti socioeconomici: "Occorrerebbe ampliare e diffondere la conoscenza di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili onde sfruttare al meglio le nuove tecnologie, compreso il telelavoro".
A seguire, decisioni che disciplinano l'utilizzo del telelavoro da parte del personale Ue: "L'agente può chiedere l'autorizzazione di lavorare a tempo parziale o di esercitare il telelavoro", decisione 14 settembre 2009, n. 747 del Consiglio, relativa allo statuto del personale del Centro satellitare dell'Unione europea, confermata anche nel 2017, articolo 20, Dec. 15/05/2017, n. 2017/824/PESC.

[123] Regolamento 25 giugno 2012, n. 734.

[124] L'art. 75 dell'accordo (Società dell'informazione).

[125] Dec. 19/12/2018, n. 2019/61/UE.

3. Aspetti organizzativi legati all'evoluzione del telelavoro e dello *smart working*

L'introduzione negli schemi del mondo del lavoro, anche pubblico, degli istituti del telelavoro e del lavoro agile richiede una rivisitazione delle formule organizzative, nella direzione di una maggiore flessibilità. Ciò impone una valorizzazione delle fonti di regolazione degli interessi più prossime al rapporto datore di lavoro-lavoratore rispetto a quelle più generali che difficilmente riescono a cogliere la molteplicità delle esigenze e modalità di attuazione degli strumenti in discorso[126].

In questa direzione, nell'evoluzione delle relazioni industriali, ha iniziato ad affacciarsi l'effetto derogatorio sui contratti generali dei livelli negoziali più vicini al rapporto concreto d'interessi individuali. Ciò ha, di contro, ispirato alcune iniziative legislative, rimaste in fieri[127], che coinvolgono lo stesso art. 39 della Costituzione, con l'obiettivo di pervenire alla stipula di contratti collettivi con effetto *erga omnes*[128]. Va in ogni caso sottolineato come la potenziale sussidiarietà applicativa[129] della disciplina contrattuale, in caso di contrasti tra collettivo e individuale, debba essere sempre a favore del lavoratore[130] come, ad esempio, il potere attribuito alla contrattazione decentrata di regolare i rapporti di lavoro, con efficacia diretta in capo a tutti gli appartenenti a una determinata categoria definita dal contratto[131].

L'applicazione sempre più specifica e concordata tra le parti, di una derogabilità organizzativa agli istituti tradizionali del rapporto di lavoro subordinato, ha incontrato tuttavia diverse difficoltà, in particolare, in presenza delle fattispecie di telelavoro tecnicamente e professionalmente più evolute. Anche tale esigenza organizzativa ha probabilmente contribuito alla costituzione di un nuovo tipo di contratto di lavoro subordinato, il quale desse atto del potenziale di flessibilità organizzativa insito nella telematica una volta integrata nell'organizzazione del lavoro, anche pubblico. L'iniziativa legislativa conseguente ha innovato il mondo del lavoro con il cd. *smart working*[132] o lavoro agile,

---

[126] Utili elementi in tal senso possono essere desunti anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione. La prima, con la sentenza 23 luglio 2013, n. 231, ha rilevato l'importanza del legame tra effettività e rappresentatività sindacale, all'interno di un rapporto di lavoro, come valore del concreto potere di tutela degli interessi rappresentati. La prossimità alla realtà del rapporto contrattuale meglio garantisce l'effettività nella tutela degli interessi coinvolti. Nella stessa occasione la Corte ha ricordato i mutamenti avvenuti nelle relazioni sindacali, caratterizzate ormai dalla rottura dell'unità di azione e dalla conclusione di contratti collettivi "separati", a testimonianza della segmentazione degli interessi dei lavoratori, tra loro non più omogenei. Per tale ragione, in sostituzione di prove convenzionali, come l'essere "firmatarie di contratti collettivi", è l'effettività che legittima la rappresentanza nella contrattazione. Parallelamente va richiamato il percorso ricostruttivo operato dalla Corte di cassazione in materia di causa del contratto, anche di lavoro, quale sintesi concreta e specifica degli interessi economico-individuali delle parti.

[127] Atto Senato n. 986, Modifiche al libro V del codice civile in materia di attività e rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, autotutela e contrattazione collettiva (in sede referente il 16 dicembre 2013, XVII Legislatura).

[128] Novellato art. 2071 c.c., c. 2, ibidem.

[129] Novella dell'art. 2075 c.c.: "Efficacia del contratto collettivo sul rapporto individuale".

[130] In particolare, dispone che: "Il contratto collettivo e il contratto individuale stabiliscono se e sotto quali condizioni si determini assorbimento fra trattamenti della stessa natura oggetto di pattuizione in entrambi i contratti. Nel caso di concorso di disposi-zioni fra loro contrastanti prevale quella più favorevole al lavoratore o collaboratore".

[131] Atto Senato n. 993, Disposizioni in materia di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro e contrattazione collettiva, art. 2 (in sede referente il 20 settembre 2013, XVII Legislatura).

[132] Legge n. 81 del 22 maggio 2017, Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato. Tale nuova specie organizzativa è definita come "prestazione di lavoro subordinato [...] al di fuori dei locali aziendali, per un orario medio annuale inferiore al 50 per cento dell'orario di lavoro normale, se non diversamente pattuito; [...] lavoro da remoto (*smart working*),

il cui presupposto è l'assenza di vincoli spazio-temporali a favore della flessibilità organizzativa e a vantaggio della conciliazione famiglia-lavoro del lavoratore. Motivi per i quali lo strumento organizzativo è stato inserito anche nella programmazione delle attività amministrative della Corte dei conti e il Cug della Corte ha proposto il relativo regolamento attuativo[133].

Tuttavia, in merito alle citate novità del mondo lavorativo non sono mancati i *caveat*[134]. Infatti, al fine di evitare mere implementazioni formali, occorre un ripensamento dei modelli organizzativi, orientandoli sempre più ai risultati, fondandoli sulla fiducia, responsabilizzazione, flessibilità e collaborazione dei lavoratori stessi, attraverso la rivalutazione della contrattazione decentrata, vicina agli interessi concreti delle parti, anche in ambito pubblico.

Una ricostruzione a tal proposito vede una prima apertura riformatrice con la legge 10 dicembre 2014, n. 183[135], con le sue deleghe in merito alla contrattazione aziendale[136], anche nel gestire la flessibilità delle mansioni[137]. Altre deleghe legislative sono raccolte nella legge 7 agosto 2015, n. 124, di riforma della pubblica amministrazione[138], con

---

diverse dal telelavoro di cui all'Accordo quadro europeo del 16 luglio 2002 recepito dall'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004".

[133] La Direttiva generale per l'azione amministrativa 2016, emanata dal Presidente della Corte dei conti il 22.04.2016, nel presentare come la Corte nell'organizzazione del lavoro si stia indirizzando verso la sperimentazione di "nuove concezioni e logiche di prestazione dell'attività lavorativa", riporta, come obiettivo a cui tendere, proprio lo *smart working*, rammentando al riguardo come sia necessario "il ripensamento e superamento dei tradizionali vincoli legati a luoghi e orari", in cui è riconosciuta al personale "maggiore autonomia nel definire - in modo concordato - le modalità della prestazione lavorativa", ma "a fronte di una rafforzata responsabilizzazione sui risultati." Il Cug ha presentato la propria proposta di regolamento per il lavoro agile/*smartwork* il 4 aprile 2019.

[134] *School of management* del Politecnico di Milano - Osservatorio sullo *smart working*, La diffusione e i benefici dello *smart working* in Italia, report 17 febbraio 2014; *Smart working*: scopriamo le carte, Convegno ed. 2015; *(Smart) Work in progress*!, Convegni 12 ottobre 2016; 11 ottobre 2017; 30 ottobre 2018; 30 ottobre 2019.

[135] Deleghe al governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

[136] Il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80, Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'art. 1, cc. 8 e 9, L. 10 dicembre 2014, n. 183, prevede all'art. 25, c. 1, la destinazione nel triennio 2016-2018, in via sperimentale di "una quota pari al 10 per cento delle risorse del fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello", e ancora al c. 2, "ulteriori azioni e modalità di intervento in materia di conciliazione tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l'adozione di linee guida e modelli finalizzati a favorire la stipula di contratti collettivi aziendali".

[137] In questa direzione procede la legge per riorganizzare la pubblica amministrazione (7 agosto 2015, n. 124, art. 11, c. 1, lett. i) che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in tema di dirigenza pubblica anche in deroga all'art. 2103 c.c. per i dirigenti, e d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, su delega dell'art. 1, c. 7, L. n. 183/2014. Infatti, l'art. 3 "Disciplina delle mansioni", novellando l'art. 2103 c.c., contribuisce a rendere più malleabile il riposizionamento del lavoratore all'interno dell'organizzazione del lavoro, laddove viene previsto che il lavoratore possa essere assegnato a qualunque mansione del livello di inquadramento, così com'è previsto nel lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (art. 52 d.lgs. n. 165/2001), purché rientranti nella medesima categoria e non più soltanto a mansioni "equivalenti", a mansioni, cioè, che implicano l'utilizzo della medesima professionalità. Viene altresì prevista la possibilità di accordi individuali, "in sede protetta", tra datore di lavoro e lavoratore che possano prevedere la modifica anche del livello di inquadramento e della retribuzione al fine della conservazione dell'occupazione, dell'acquisizione di una diversa professionalità o del miglioramento delle condizioni di vita, finalità peraltro già utilizzate come presupposto per l'attuazione del telelavoro sino ad oggi.

[138] Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, L. 7 agosto 2015, n. 124, art. 14, Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle Amministrazioni pubbliche (attuativo delega dell'art. 1, cc. 8 e 9, L. n. 183/2014). Per i datori di lavoro privati, il recente d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80, attuativo della medesima delega, all'art. 23 dispone che se, per esigenze di conciliazione vita-lavoro, utilizzano il telelavoro nell'organizzazione, vi è la possibilità di escludere i telelavoratori "dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti

l'obiettivo di attuare il telelavoro ed il lavoro agile (*smart work*) anche in forme sperimentali, al fine di tutelare le cure parentali e per testare nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, per estenderne la pratica, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti. Obiettivo che può ritenersi ampiamente disatteso[139].

L'adozione di suddette misure organizzative, che si concretizza nell'attuare il telelavoro o lo *smart working* per un numero minimo di personale pubblico, rientra tra gli obiettivi delle amministrazioni e costituisce oggetto di valutazione della *performance*[140] organizzativa di tutta la PA, oltre che individuale dei dirigenti. Le Amministrazioni pubbliche sono tenute, pertanto, a monitorarne l'impatto su efficacia ed efficienza della propria azione.

Peraltro, le fattispecie organizzative abbinate alla telematica hanno mostrato in concreto un dinamismo in rapida evoluzione: dal *telework* più semplice (delocalizzazione di attività *standard* ripetibili), si è passati repentinamente a fattispecie complesse (professioni dematerializzate ad alto valore aggiunto in rete) sino a giungere allo *smart work*. Oggetto, quest'ultimo, delle prime iniziative anche nel settore pubblico[141], grazie allo stimolo della citata legge sul lavoro agile e della relativa direttiva per l'applicazione[142].

Il lavoro agile, operativo da tempo nel mercato privato, al 2019 nel 58 per cento delle grandi imprese, è ancora relegato al 16 per cento di progetti strutturati nella PA. Seppur in crescita rispetto all'8 per cento registrato nel 2018[143], deve rilevarsi come si tratti ancora di progetti avviati in gran parte in forma sperimentale e limitati soprattutto alla mera remotizzazione dell'attività; in sostanza, nella PA è attuato un semplice telelavoro che tuttavia prevede, *ex lege*, da un lato meno vincoli implementativi, ma dall'altro maggiori rigidità culturali nella gestione.

Affinché il percorso di riforma della PA venga efficacemente attuato, è auspicabile che siano adeguatamente affrontati i temi dell'infrastruttura tecnologica e della formazione tecnica e manageriale della forza lavoro; in tal senso può assumere altresì rilevanza

---

collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti", anche con l'intento di estendere l'area comune d'interesse applicativo.

[139] "Nel 2019 aumenta il numero degli *smart worker* che sono circa 570mila (+20 per cento rispetto al 2018). Le iniziative di *Smart Working* crescono nelle PMI e nella PA pur trovando ostacoli e rallentamenti che ne limitano la capillarità. Nelle grandi imprese, dove è già ampiamente diffuso, lo *Smart Working* è spesso ridotto al solo lavoro da remoto." Osservatorio *smart working*, convegno del 30 ottobre 2019.

[140] Art. 9, comma 7, DL 179/2012, c.c.m con L. 221/2012; art. 14, comma 1, legge 124/2015.

[141] Ad esempio, nel Ministero dell'interno: la sperimentazione, rivolta al personale dell'Amministrazione civile è stata attivata a partire da febbraio 2018 e prevede progetti individuali di durata semestrale. Essa offre la possibilità di lavorare da remoto fino a un massimo di 5 giorni al mese, secondo un calendario concordato col responsabile di riferimento. Ai dipendenti non è richiesto di comunicare il luogo da cui svolgerà la prestazione lavorativa, anche la scelta dell'orario è lasciata al dipendente, fatta salva la reperibilità per due ore al giorno. L'implementazione del progetto ha previsto un percorso di formazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione rivolte a tutte le persone coinvolte (31 unità al momento iniziale, di cui 21 individuate presso il Dipartimento per le politiche del personale e 10 presso le tre Prefetture pilota, come da Regolamento interno per l'avvio del progetto di lavoro agile emanato dal Dipartimento citato in data 15 febbraio 2018, ai sensi del quale la sperimentazione ha avuto inizio il 3 aprile 2018).

[142] Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3 del 1° giugno 2017.

[143] *School of management* del Politecnico di Milano: osservatorio sullo *smart working* 2019, convegno del 30/10/2019.

l'azione coordinata e bilanciata tra fonte primaria e regolazione contrattuale di prossimità[144] nel delineare la disciplina organizzativa, in linea con il dinamismo del mondo lavorativo integrato con la telematica[145].

Dinamismo che, attraverso il progresso tecnico nell'*Information and Communication Technology* (ICT), ha sviluppato diverse modalità operative sempre più lontane dagli stereotipi strutturali del lavoro dipendente, quali tempo, spazio, mansioni standardizzate, controllo e potere datoriale, vicine invece alla qualificazione del lavoro di tipo autonomo, con i dovuti distinguo ma espresse in termini di maggiore attenzione ai risultati piuttosto che ai mezzi per ottenerli.

Tale evoluzione del rapporto ICT-organizzazione ha, necessariamente, coinvolto il mercato del lavoro, sia lato domanda che lato offerta, e gli investimenti produttivi, sia lato prodotto che processo.

Dal punto di vista economico, due appaiono le potenzialità di rilancio della produttività della PA[146] che il telelavoro e il lavoro agile possono attuare. La prima passa attraverso il "*process-innovating*" e mira ad orientare l'attività lavorativa ordinaria verso una maggiore efficienza (ed efficacia); essa è riconducibile alle forme più semplici di attività che seguono obiettivi di *work-life balance*, sfruttando l'evoluzione tecnologica e le conseguenti crescita di produttività e abbassamento dei costi fissi e sociali. La seconda, con il "*product-innovating*", è volta ad individuare servizi nuovi e personalizzabili da erogare all'utenza in modo più fruibile, contribuendo finanche a definire le esigenze dei destinatari, specialmente se appartenenti ad una fascia anagrafica anziana (in termini economici, "creando la propria domanda").

Si tratta, in questo caso, di forme di telelavoro, o lavoro agile, avanzato e interattivo, svolto da professionisti o lavoratori dotati di alti *skills* (alte professionalità) e autonomi nella gestione della propria attività. L'innovazione di prodotto/servizio è una strategia che richiede un orizzonte temporale di medio-lungo termine per generare un ritorno sugli investimenti necessari. Trattasi, tuttavia, di un approccio ad alto valore aggiunto e a maggior utilizzo di capitale umano (*labour using*), potenzialmente idoneo a rilanciare la competitività del Paese, aggiungendosi alle iniziative finora intraprese in tale direzione, prevalentemente incentrate sulla riduzione dei costi, in un'ottica di *spending-review* di breve periodo, attenta ad un approccio al CLUP (costo del lavoro per unità di prodotto) solo in termini di tagli diretti, con impatto soprattutto sui costi fissi del lavoro (*labour saving*).

A tale scopo la visione strategica per il rinnovamento si deve concentrare sugli investimenti in capitale tecnico strutturale (*rectius*, telematico) ed umano (es.: istruzione, formazione e riqualificazione), particolarmente in ambito pubblico. Per il conseguimento

---

[144] *Dal telework allo smartwork. Destrutturazione del lavoro attraverso la flessibilità normativa multilivello*, (2017), Sinappsi - Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche, Anno VII, n. 1, pp. 119-142, ed. Rubettino, rivista quadrimestrale dell'Inapp – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche, www.inapp.org.

[145] Per un approfondimento economico, organizzativo ed ambientale, atti del Convegno su *Telelavoro&smart-working nel pubblico impiego*, CUG Corte dei conti e Cadit, Roma, 2 dicembre 2015, *http://convegno-telelavoro.org*.

[146] Atti del Convegno su "*Telelavoro&-smart-working* nel pubblico impiego", op.cit.

dell'obiettivo non va, tuttavia, trascurato il ruolo rilevante rivestito dal fattore della disciplina dell'organizzazione del lavoro stesso, la quale deve evolvere nella direzione di un contenimento delle rigidità applicative e della promozione degli istituti organizzativi, in grado di adattarsi maggiormente alle nuove modalità lavorative telematiche, continuando ad apprestare le necessarie tutele del lavoratore dipendente.

Le rigidità regolamentari da superare riguardano le caratteristiche dei rapporti classici di subordinazione più incise da un'applicazione ampia della telematica, la quale, di per sé, determina una revisione dei poteri e dei controlli datoriali sia mediante una valorizzazione del principio di autoresponsabilità del lavoratore, sia attraverso la ristrutturazione dei processi valutativi della *performance*, da orientarsi più sul conseguimento dei risultati attesi che sul rispetto formale delle procedure e degli obblighi di servizio. L'impatto sulla configurazione del rapporto di lavoro può essere più o meno marcato e/o strutturale, in relazione al tipo di mansione e *skill* lavorativo coinvolto, rendendo sempre più evanescenti i confini pratici tra lavoro subordinato e lavoro autonomo; devono tuttavia rimanere preservate le tutele tipiche del rapporto di dipendenza. Questa ristrutturazione organizzativa si inserisce nel solco di un processo evolutivo più ampio che ha interessato la struttura del sistema produttivo, non più organizzata verticalmente in mansioni standardizzate (divisione verticale del lavoro) e con forme di controllo capillare, ma più orientata verso modelli orizzontali (al limite, con l'impresa *virtuale*[147]), per professioni necessarie o mestieri utili al raggiungimento del risultato.

Formalmente, tutti i contratti dei comparti pubblici riportano il telelavoro o lo *smart working* come modalità esecutive alternative, configurando, tuttavia, tali istituti in gran parte come replica di attività ordinaria da altra sede fissa, spesso con la pedissequa applicazione delle disposizioni disciplinari sul tempo, sul potere datoriale, sul controllo e la sicurezza del lavoratore, come previsti per l'attività svolta in sede.

Infatti, la disciplina tradizionale del lavoro quando diviene semplice "tele-diritto del lavoro" piuttosto che "diritto del telelavoro" (o del lavoro agile), subisce un irrigidimento nell'attuazione concreta, perdendo i riferimenti strutturali di tempo e spazio su cui è stata costruita. Come conseguenza, anche il controllo datoriale deve "affidarsi" di più al lavoratore, personalizzandone la prestazione dovuta. Lavoratore sempre meno riconducibile nelle categorie omogenee dei comparti tradizionali di contrattazione. Assume pertanto importanza la definizione decentrata di alcuni istituti contrattuali per meglio adeguare la disciplina all'ambito organizzativo del telelavoratore o *smart worker*.

[147] "L'impresa virtuale può essere letta o come alleanza temporanea di imprese, giuridicamente indipendenti, che collaborano on line al fine di un progetto comune, o una impresa organizzata e coordinata essenzialmente mediante computer e tecnologie multimediali. Quest'ultima non ha un locale fisico in cui riceve i clienti, ma mette a loro disposizione canali di comunicazione telematici (e-mail, chat); i dipendenti non lavorano in ufficio ma telelavorano e le riunioni si svolgono in videoconferenza. In ultima analisi, essa esiste soltanto per raggiungere un preciso scopo produttivo, compiuto il quale l'organizzazione del lavoro virtuale si scioglie per riformarsi su un successivo progetto. Tale combinazione dinamica di fattori lavorativi costituisce il livello più alto di flessibilità organizzativa". *Dal telework allo smartwork.* Op.cit.

Come sopra richiamato, l'effettività del caso concreto necessita ormai di una maggiore valenza giuridica rispetto all'astrattezza normativa, specie in un ambito così segmentato come il mondo del lavoro attuale.

Peraltro, la stessa struttura formativa del capitale umano sembra vincolare il futuro dell'occupazione a distanza o *smart*, non essendo adeguatamente preparata a seguire i cambiamenti imposti dall'ICT ed a gestirne gli impatti sull'organizzazione del lavoro. Gli ostacoli all'avvio concreto del telelavoro e del lavoro agile risiedono, quindi, anche nell'offerta di lavoro, nelle competenze professionali e capacità di autogestione possedute dal potenziale telelavoratore o *smart worker* pubblico e, soprattutto, sulla sua direzione da parte del relativo livello manageriale.

Seppur in un contesto complesso, sul quale incidono una molteplicità di fattori, il rilancio della produttività nazionale non può comunque prescindere dall'efficientamento della PA con l'attuazione di un'organizzazione più orientata al risultato.

Tra i benefici del telelavoro e dello *smart working*, quello sociale è stato uno dei primi ad essere messo in rilievo (come evidente nella Tavola 33). Esso si conferma anche in ragione dei recentissimi interventi governativi, che ne mettono in luce la strumentalità per la sicurezza sanitaria e il sostenimento della produttività del lavoro, durante la crisi epidemiologica Covid-19, che ha obbligato alla remotizzazione degli uffici pubblici, su tutto il territorio nazionale, per il periodo emergenziale[148].

Infatti, il lavoro agile o *smart work*, per le sue caratteristiche intrinseche, consente non solo di recuperare e mantenere la produttività[149] ma anche, nella fattispecie emergenziale, di tutelare dai rischi epidemici da contatto, qualificando come sede lavorativa ogni luogo, purché sicuro da contatti ravvicinati, nel rispetto delle capacità personali e nella maggiore responsabilità sui risultati. Tale strumento, benché applicazione d'emergenza, ha indubbiamente contribuito a mantenere un adeguato livello di *outcome* non solo del singolo, ma anche dell'ufficio e dell'istituzione pubblica intera, durante tutto il periodo di crisi sanitaria, altrimenti non possibile senza mettere a rischio i lavoratori.

---

[148] Dichiarato sino al 31 luglio 2020, come indicato nella delibera del CdM del 31 gennaio 2020, in corso di proroga. I decreti emergenziali sono il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 (c.c.m. dalla legge n. 13 de 5 marzo 2020); dPCM attuativi del 23, 25 febbraio, dell'1, 4, 8, 9, 11 e 22 marzo 2020; Direttiva del 25 febbraio 2020 n. 1 e circolare n. 1/2020 del Ministro per la pubblica amministrazione; direttiva n. 2 del 12 marzo 2020 sostituisce la precedente; decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020 (AS 1746, in commissione l'11 marzo 2020, scaduto il 1° maggio 2020) e il decreto-legge n. 11 dell'8 marzo 2020 che regola l'amministrazione della giustizia per garantirne continuità ed efficienza (AS 1757 assegnato 9 marzo 2020, scaduto il 7 maggio), e n. 14 del 9 marzo per il potenziamento del SSN (AC 2428, assegnato 11 marzo 2020, decaduto l'8 maggio). Il n. 11 prevedeva in particolare in materia di giustizia contabile, poi ripreso nel DL n. 18/2020, all'articolo 4 comma 3, lett. c, *"la predisposizione di servizi di prenotazione per l'accesso ai servizi, anche tramite mezzi di comunicazione telefonica o telematica […]*" e alla lett.f, "*la previsione dello svolgimento delle udienze […] mediante collegamenti da remoto […] anche utilizzando strutture informatiche messe a disposizione da soggetti terzi […]".*
Infine, il decreto-legge n. 18 del 17 marzo (c.c.m. dalla legge 24 aprile 2020 n. 27), che all'articolo 85 disciplina il contenimento degli effetti del Covid-19 in materia di giustizia contabile, ripresa dal decaduto DL n. 11, e DL n. 19 del 25 marzo 2020 (c.c.m dalla legge 22 maggio 2020 n. 35). Il dPCM 26 aprile 2020 introduce la fase 2 con le prime riaperture parziali di attività a partire dal 4 maggio 2020, sempre mantenendo il lavoro agile in via ordinaria laddove possibile (art. 1, comma 1, lett. gg), lett. ii) punto a), art. 2, comma 2).
[149] *School of management* del Politecnico di Milano - Osservatorio sullo *smart working*.

Hanno così trovato concreta conferma gli effetti positivi associati, già nell'analisi teorica, al telelavoro e, soprattutto, allo *smart work*, in termini di sostegno sociale e produttivo, grazie alla ben più flessibile attuazione nei tempi e nei luoghi; ne è stata quindi prevista l'automatica applicazione in ragione del contenimento dei contagi, per minimizzare l'impatto della sospensione delle attività sui servizi pubblici e sul mondo del lavoro pubblico in genere, sin dal primo dPCM del 23 febbraio 2020 con l'articolo 3.

Il lavoro agile viene a fungere da supporto in via residuale, laddove possibile, anche a tutte le attività prima escluse da esso e non sospese[150]. L'ordinarietà è definitivamente confermata per tutta la durata dell'emergenza Covid-19, o data precedente disposta con dPCM, prima con il decreto-legge c.d. "Cura Italia", n. 18 del 17 marzo 2020[151] e poi con il successivo n. 19 del 25 marzo 2020 che ne consolida l'attuazione in deroga. Inoltre, sempre in via emergenziale, ex articolo 63, comma 2, lett. c) del d.lgs. 50 del 2016, sono autorizzati, sino al 31 dicembre 2020, gli acquisti per beni e servizi informatici, preferibilmente basati sul modello *cloud SaaS (software as a service)*, nonché servizi di connettività, in deroga alla legge in materia, eccetto quella penale e del codice antimafia, per agevolare la diffusione del lavoro agile e dei servizi di connettività a cittadini e imprese[152]. I primi effetti giurisprudenziali del giudice del lavoro nell'applicazione in deroga del lavoro agile hanno consentito la tutela di un vero e proprio diritto al lavoro agile del lavoratore subordinato, non discriminabile dal datore in assenza di dimostrabili e oggettive esigenze organizzative[153].

In attuazione del decreto-legge n. 19 (c.c.m dalla legge n. 35/2020), il dPCM 10 aprile 2020, nel prevedere la sospensione delle attività sino al 3 maggio 2020[154], conferma il lavoro agile tra le misure di contenimento del contagio. Si dispone che l'istituto "può" essere applicato dai datori di lavoro ad ogni rapporto subordinato privato, nel rispetto dei principi dettati dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81; resta invece confermato quanto previsto dall'art. 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, per i datori di lavoro pubblici per i quali il lavoro agile rappresenta "la modalità di lavoro ordinaria"[155]. Il medesimo dPCM conferma anche la deroga alla sospensione delle attività

[150] DPCM dell'11 marzo 2020, ripreso esplicitamente nella direttiva n. 2 del 12 marzo 2020 del Ministro della pubblica amministrazione.

[151] "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*"; esso introduce tre nuovi principi: lo *smart work* diventa la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle P.A. (art. 87); nel settore privato, la priorità nell'accesso allo *smart work* è per i lavoratori affetti da patologie e ridotta capacità lavorativa (art. 39, comma 2); i datori di lavoro sono tenuti a permettere lo *smart working* ai dipendenti che abbiano nel proprio nucleo familiare un disabile ospitato in un centro riabilitativo chiuso dal provvedimento (art. 39, comma 1). Se tale familiare disabile è un minore, la modalità in *smart working* non può essere respinta, salvo che questa sia incompatibile con le peculiarità dell'impresa. (c.c.m. dalla legge 24 aprile 2020 n. 27).

[152] Articolo 75, decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, c.c.m. dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020.

[153] Tribunale ordinario di Grosseto, Sezione Lavoro, ordinanza del 23 aprile 2020, "...accertata la sussistenza delle condizioni per ricorrere al lavoro agile, il datore di lavoro non può agire in maniera irragionevolmente o immotivatamente discriminatoria nei confronti di questo o quel lavoratore, tantomeno laddove vi siano titoli di priorità legati a motivi di salute."

[154] Articolo 8, inoltre, dalla data di efficacia del decreto cessano di produrre effetti i dPCM 8, 9, 11 e 22 marzo 2020 e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2020.

[155] Articolo 1, comma 1, lettera gg): inoltre "….anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti; gli obblighi di

produttive, soltanto se esse possono essere organizzate in modalità a distanza o mediante lavoro agile[156]. Anche la prevista riapertura parziale delle attività dal 4 maggio 2020 (c.d. fase 2) con il successivo dPCM del 26 aprile 2020, mantiene il lavoro agile in via ordinaria laddove possibile (art. 1, comma 1, lett. gg), lett. ii) punto a), art. 2, comma 2).

Gli interventi normativi hanno come *ratio* il contenimento del contagio per l'emergenza sanitaria, non la migliore attuazione giuridica dello strumento organizzativo in questione. Strumento che rimane ancora privo di un'adeguata metodologia per l'applicazione della disciplina del lavoro che meglio si adatti agli interessi delle parti coinvolte nel rapporto. Infatti, l'emergenza non fa venire meno l'esigenza di una "ordinaria" regolamentazione organizzativa del lavoro a distanza; essa, tuttavia, rappresenta l'occasione per ambiti sperimentali di cui fare tesoro in futuro.

4. Conclusioni

Dal punto di vista giuridico, la disciplina per il telelavoro e il lavoro agile deve ancora scontare una difficoltosa combinazione delle fonti, primaria e contrattuale, che si mantenga in linea con le rapide evoluzioni organizzative.

Tra gli ostacoli ad una piena diffusione di questi istituti si annoverano anche le difficoltà della contrattazione di prossimità[157]. Tali problematiche sono state solo temporaneamente superate dal contesto emergenziale che ha indotto l'applicazione dello *smart work*[158] "in via ordinaria", in linea con l'intento sotteso all'articolo 14 della legge n. 124 del 2015, in deroga agli accordi individuali previsti dalla legge n. 81 del 2017 e agli obblighi informativi, purché nel rispetto dei principi ivi dettati.

La Pubblica amministrazione può trarre beneficio dall'evoluzione tecnologica di organizzazione e *skills* dei propri lavoratori, grazie anche all'adeguamento della relativa disciplina che, partendo dalla legge e utilizzando gli strumenti contrattuali di prossimità, con un'applicazione complementare di Contratti Collettivi Nazionali Integrativi (CCNI), Contratti Collettivi Aziendali CCA e Contratti Individuali (CI), costruisca un isomorfismo normativo dell'organizzazione delle esigenze di vita-lavoro del dipendente e degli obiettivi istituzionali del datore di lavoro pubblico.

La focalizzazione dell'attenzione sul risultato, la conformazione delle tutele tradizionali del rapporto subordinato all'attività telematica *smart*, senza nocumento per

---

informativa di cui all'art. 22 della legge 22 maggio 2017, n. 81, sono assolti in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro;"

[156] Articolo 2, comma 2.

[157] Dal *telework* allo *smartwork*, op.cit..

[158] Si ricordano dPCM 23 febbraio 2020 art. 3; dPCM 4 marzo 2020, art. 1, comma 1, lett. n); dPCM 11 marzo 2020, art. 1, comma 1, nn. 6 e 10; dPCM 22 marzo 2020, art. 1, comma 1, lett. a), che conferma per la PA l'art. 87 del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 (c.c.m. dalla legge 24 aprile 2020 n. 27). Il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, c.c.m. dalla legge 22 maggio 2020 n. 35, all'articolo 1, comma 2, lett. s) e ff) consolida lo strumento emergenziale dello *smart working* in deroga, confermato anche in attivazione della fase 2 di parziale riapertura con il dPCM del 26 aprile 2020, con le prime aperture parziali di attività, mantenendo il lavoro agile in via ordinaria laddove possibile (art. 1, comma 1, lett. gg), lett. ii) punto a), art. 2, comma 2).

la parte contrattuale storicamente più debole, lascerebbero alla norma primaria solo la tutela generale minima, in assenza di una migliore clausola di prossimità per il lavoratore.

Adeguare la disciplina del lavoro all'organizzazione dello stesso, in modo più flessibile secondo le esigenze datoriali e di *worklife balance* del dipendente, rientra tra gli obiettivi di rilancio della produttività del Paese, contemperando peraltro le esigenze di tutela delle categorie deboli all'interno delle Pubbliche amministrazioni[159]. La flessibilità lavorativa conseguibile è ampiamente dimostrata proprio nell'emergenza sanitaria mondiale esplosa a inizio 2020, grazie ad uno strumento in grado di adattarsi alle diverse attività, mediante il polimorfismo tecnico ereditato dal paradigma tecnologico dell'ICT.

Dal lato economico, un parziale, anche se imposto, *process-innovating*, congiuntamente con la dematerializzazione e delocalizzazione *smart* del lavoro, ha consentito l'attuazione di un'organizzazione pubblica virtuale che, anche se mossa dall'urgenza del contesto, deve spostare l'ottica sui risultati. L'assenza di una formazione adeguata di lavoratori e *management*, tuttavia, rimane un ostacolo nell'offerta e nella domanda pubblica di lavoro agile, limitandone i risultati potenziali. Gli ancora evidenti limiti dello sviluppo digitale e telematico nel mondo del lavoro pubblico riflettono aspetti culturali consistenti in: carenza di competenze digitali da parte dei lavoratori pubblici; presenza di criteri manageriali legati ancora ad un modello organizzativo gerarchico-omogeneo (mansioni) piuttosto che cooperativo-eterogeneo (professionalità); assenza di un'idonea economia degli *skills*, necessaria per pianificare formazione e riqualificazione in ragione del gap di offerta di lavoro pubblico; incompleta dematerializzazione delle attività pubbliche e relativa necessità di reingegnerizzazione dei processi; difficoltà nel valutare attività non misurabili in semplici «energie lavorative» (*performance* pubblica) e rigidità della relativa formulazione in termini di risultati parziali e finali.

A tal proposito, un utilissimo approfondimento è rinvenibile nel recente "Referto in materia di Informatica pubblica 2019"[160] di questa Corte, che offre un quadro completo sul relativo sviluppo e affronta, in maniera trasversale, criticità e prospettive della digitalizzazione della pubblica amministrazione. La stessa Corte ha sottolineato come la scelta di trasferire sul *cloud* tutte le proprie funzioni informatizzate ne abbia consentito la rapida riorganizzazione a distanza delle attività; seppure ancora solo in deroga e non classificabile come *smart work* vero e proprio, ciò ha garantito il mantenimento dei propri *standard* funzionali, ponendo rapidamente l'intero personale in attività da remoto, attraverso procedure di assegnazione aperte a tutti e dirette[161].

---

[159] Ulteriore strumento a tal fine è l'ingresso della figura del *disability manager*, i cui progetti di supporto si integrano con lo sviluppo della telematica nell'organizzazione, al fine di creare un ambiente lavorativo *ad hoc* per ogni disabilità.
[160] Presentato il 26 novembre 2019 presso la Camera dei Deputati, realizzato dalle Sezioni Riunite in Sede di Controllo.
[161] Forum PA 2020, https://www.forumpa.it/pa-digitale/corte-dei-conti-in-smart-working-il-98-per-cento-del-personale/, 10 aprile 2020; relazione dati della Direzione Generale Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA) della Corte, dal 9/3 al 5/4/2020, "Un mese di *smart working* in emergenza Covid: prime rilevazioni". Nel monitoraggio del lavoro agile delle Pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, risulta una media tra Regioni con dati disponibili al 21/04/2020, incluso telelavoro, del 74 per cento.

In una prospettiva futura, la direttiva n. 3 del 4 maggio 2020 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, formalizza l'attuazione definitiva del lavoro agile dalla Fase 2 e seguenti, come modalità ordinaria per tutta la PA[162]. Da ultimo il decreto-legge n. 34, c.d. "Rilancio", del 19 maggio 2020, consolida per la ripresa dell'economia italiana la diffusione della cultura dell'ICT[163] e l'implementazione del lavoro agile nel settore privato, anche in assenza di accordi individuali, il quale diviene un diritto[164] per genitori con figli minori di 14 anni, riconosciuto "anche ai lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio da virus SARS-CoV-2", almeno sino al 31 dicembre 2020[165]; la stessa pubblica amministrazione dovrà proseguire nell'adeguamento delle proprie attività, mediante modifiche all'orario di lavoro e con l'attuazione dello *smart working*, o comunque con soluzioni digitali, anch'esse in deroga agli accordi individuali sino al 31 dicembre 2020, "applicando il lavoro agile, […], al 50 per cento del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità"[166]. L'attuazione di tali misure nella PA viene resa ordinaria con un vero e proprio Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA), da redigere entro il 31 gennaio di ogni anno a partire dal 2021, aprendone opportunamente la strada ad una definitiva integrazione nell'organizzazione del lavoro pubblico senza soluzione di continuità, per almeno il 60 per cento dei dipendenti; inoltre, un osservatorio sul

---

[162] 3. Monitoraggio e misure organizzative di incentivazione del lavoro agile: *"[…] é necessario che, già nella fase attuale, le amministrazioni programmino i propri approvvigionamenti ricorrendo alle misure di ausilio allo svolgimento del lavoro agile da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 75 del citato decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con l'obiettivo di migliorare la connettività e di acquisire le necessarie dotazioni informatiche mobili, servizi in cloud e licenze per attivare il lavoro agile.[…] Nell'ottica di accelerare l'innovazione organizzativa come presupposto per incrementare il ricorso al lavoro agile nella fase successiva all'emergenza, ciascuna amministrazione è chiamata ad implementare azioni di analisi organizzativa, di monitoraggio e di semplificazione delle procedure, oltre a quelle sopra indicate di investimento nelle tecnologie informative e di sviluppo delle competenze. In sintesi, la sfida che dovranno affrontare le amministrazioni è rappresentata dalla necessità di mettere a regime e rendere sistematiche le misure adottate nella fase emergenziale, al fine di rendere il lavoro agile lo strumento primario nell'ottica del potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa."*
Il Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con la Formez PA nell'ambito del PON Governance 2014-2020, ha avviato il monitoraggio (nota del Capo Dipartimento, prot. n. 0035452 del 22/05/2020) sull'attuazione del lavoro agile nelle Pubbliche amministrazioni nel periodo gennaio-aprile 2020. La rilevazione comporta la compilazione *on line* di un questionario composto di 15 punti, tra il 25 maggio e il 21 giugno 2020, sul portale *www.lavoropubblico.gov.it*, sul quale saranno pubblicati i risultati, oltre che sul sito istituzionale del Dipartimento della Funzione Pubblica, elaborati a livello aggregato.

[163] Con gli articoli 239 e 240 del decreto-legge n. 34/2020 (convertito definitivamente con modifiche dalla legge 17 luglio 2020 n. 77), vengono ulteriormente sostenute, finanziate e organizzate le misure per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, attraverso un Fondo istituito presso il Mef con una dotazione di 50 milioni di euro per il 2020; in proposito, per la prevenzione e la tutela informatica e cibernetica è rafforzata l'organizzazione del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno, con una Direzione Centrale dedicata al sostegno delle attività di indirizzo, di coordinamento e di tipo tecnico a supporto delle investigazioni.

[164] La giurisprudenza sul lavoro già offre spunti in tal senso, Tribunale ordinario di Grosseto, Sezione Lavoro, ord. 23 aprile 2020, op. cit.

[165] Articolo 90, DL 34/2020, (c.c.m. dalla legge 17 luglio 2020 n. 77).

[166] Articolo 263, comma 1, DL 34/2020 (c.c.m. dalla legge 17 luglio 2020 n. 77), per la PA vi è nel citato articolo il richiamo in deroga dell'articolo 87 comma 1, lett. a) e comma 3 del DL 18/2020, c.c.m. dalla legge 24 aprile 2020 n. 27; il medesimo articolo del DL 34/2020 stabilisce che alla data del 15 settembre 2020, il citato articolo 87, comma 1, lettera a), del DL 18/2020 cessa di avere effetto *("[…] le pubbliche amministrazioni […] a) limitano la presenza del personale nei luoghi di lavoro per assicurare esclusivamente le attività che ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente tale presenza, anche in ragione della gestione dell'emergenza*;").

lavoro agile nella PA viene predisposto presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri[167].

L'attuazione così definita nel DL citato è, infine, ribadita quale elemento di valutazione ai fini della *performance*[168], norma già prevista sin dal 2012 per il telelavoro e dal 2015 per il lavoro agile, ma scarsamente applicata per le verifiche attuative della relativa disciplina[169].

TAVOLA 33

ESEMPI SULL'EVOLUZIONE DELLA RATIO LEGIS TRA TELELAVORO E *SMART WORK*

Intervento	evoluzione *ratio legis*	anno
d.P.R. 8 marzo 1999, n. 70	riduzione costi	**1999**
Accordo quadro	garanzie lavoratore	**2000**
deliberazione Aipa n.16	regole tecniche	**2001**
Accordo-quadro UE	strategia per combattere la disoccupazione	**2002**
Accordo interconfederale	strategia per combattere la disoccupazione	**2004**
d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217	preclusione del telelavoro	**2005**
Raccomandazione 11 marzo 2005, n. 251	verifica attuativa telelavoro	**2005**
Regolamento 13 luglio 2005, n. 1099 (applica il reg. Ce n.808/2004)	verifica attuativa telelavoro	**2005**
AGCOM del.19 gennaio 2006, n. 34	Assenza di regole su reti mobili in sviluppo	**2006**
Decisione 6 ottobre 2006, n. 702	verifica attuativa telelavoro	**2006**
l. 24 dicembre 2007, n. 247	combattere il disagio nel lavoro delle donne	**2007**
d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81	tutela della salute e della sicurezza	**2008**
l. 18 giugno 2009, n. 69	per la competitività economica	**2009**
Delibera di giunta prov. Trento, 27 febbraio 2009, n. 345	razionalizzare uffici	**2009**
L. reg. Veneto, 13 marzo 2009, n. 3	pari opportunità e benessere sociale	**2009**
delibera giunta reg. Puglia, 15 dicembre 2009, n. 2473	pari opportunità e benessere sociale	**2009**
Delibera giunta reg. Toscana, 25 maggio 2009, n. 414	promozione sviluppo locale	**2009**
L. reg. Friuli-Venezia Giulia, 23 luglio 2009, n. 12	espandere società dell'informazione in regione	**2009**
L. reg. Marche, 22 dicembre 2009, n. 31	ammodernare PA e sostenere disabili nel lavoro	**2009**
delibera giunta reg. Veneto, 29 dicembre 2009, n. 4211	ammodernare PA e sostenere disabili nel lavoro	**2009**
decisione 14 settembre 2009, n. 747 (statuto Centro satellitare UE)	disciplina per l'utilizzo del telelavoro da parte del personale Ue	**2009**
L. reg. Valle d'Aosta, 23 luglio 2010, n. 22	economie di gestione	**2010**
L. reg. Umbria, 16 febbraio 2010, n. 13	conciliazione vita lavoro cura famiglia	**2010**
delibera giunta reg. Marche, 25 ottobre 2010, n. 1526	pari opportunità e benessere sociale	**2010**
delibera giunta reg. Lazio, 8 ottobre, 2010, n. 434	pari opportunità e benessere sociale	**2010**
Delibera giunta reg. Toscana, 20 settembre 2010, n. 822	miglioramento organizzazione e produttività lavoro	**2010**
reg. 16 aprile 2010, n. 317	verifica delle situazioni lavorative dei disabili	**2010**
l. 12 novembre 2011, n. 183, LdS 2012	per conciliare vita e lavoro	**2011**
l. 12 novembre 2011, n. 183, LdS 2012	inserimento al lavoro disabili	**2011**
l. 12 novembre 2011, n. 183, LdS 2012	reinserimento lavoratori in mobilità	**2011**
DL 13 agosto 2011, n. 138, l. 148/2011	produttività	**2011**
l. prov. Trento, 2 marzo 2011, n. 1	conciliazione vita lavoro cura famiglia	**2011**
delibera giunta reg. Lazio, 8 marzo 2011, n. 87	conciliazione vita lavoro cura famiglia	**2011**
delibera giunta reg. Lazio, 30 settembre 2011, n. 446	ammodernare PA e sostenere disabili nel lavoro	**2011**
Delibera giunta reg Veneto, 12 luglio 2011, n. 1032	politiche energetiche ed antinquinamento	**2011**
Agenda digitale italiana (Adi)	ottica digitalizzazione PA (risparmio costi)	**2012**
DL 18 ottobre 2012, n. 179	piano utilizzo telelavoro e valutazione *performance*	**2012**

[167] Articolo 263, comma 4-bis, rispettivamente lett. a) e lett. b), DL 34/2020 (c.c.m. dalla legge 17 luglio 2020 n. 77).
[168] Articolo 263, comma 3 del DL n. 34 del 19 maggio 2020 (c.c.m. dalla legge 17 luglio 2020 n. 77).
[169] Art. 9, comma 7, DL 179/2012, c.c.m con legge n. 221/2012; art. 14, comma 1, legge n. 124/2015.

Intervento	evoluzione *ratio legis*	anno
DL 6 luglio 2012, n. 95	*spending review* per efficienza energetica	**2012**
l. reg. Veneto, 31 dicembre 2012, n. 54	miglioramento organizzazione e produttività lavoro	**2012**
Regolamento 25 giugno 2012, n. 734 (art. 75 Società dell'informaz.)	verifica attuativa telelavoro	**2012**
Agenzia del demanio circ. 25 marzo 2013, n. 8196	*spending review* per meno occupazione fisica	**2013**
l. reg. Valle d'Aosta, 13 febbraio 2013, n. 2	miglioramento organizzazione e produttività lavoro	**2013**
Contratto di ristrutturazione area della Caring services 2013-14	taglio costi fissi e variabili	**2014**
Abruzzo delibera giunta.reg. 23/05/2014, n. 429	Incentivi lavoro, disabili e donne	**2014**
legge 10 dicembre 2014, n. 183	conciliazione vita lavoro cura famiglia	**2014**
Campania, Delib.G.R. 18/07/2014, n. 282	conciliazione familiare e cure parentali	**2014**
D.lgs. 15 giugno 2015, n. 80	conciliazione vita lavoro cura famiglia	**2015**
legge 7 agosto 2015, n. 124	conciliazione vita lavoro cura famiglia ed efficientamento PA	**2015**
d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151	contro il disagio lavoro dei disabili	**2015**
l.reg. Umbria, 25/11/2016, n. 14	Politiche di genere e per la famiglia	**2016**
Abruzzo Delib.G.R. 11/08/2016, n. 528	conciliazione familiare e cure parentali	**2016**
l.reg. Lazio, 10/08/2016, n. 11	Servizi sociali e conciliazione familiare	**2016**
l.reg. Sicilia, 17/05/2016, n. 8	Sostegno funzione giustizia e protezione testimoni	**2016**
l.reg. Sardegna, 17/05/2016, n. 9	Servizi e politiche per il lavoro (disabili, disparità genere, conciliazione)	**2016**
l.reg. Abruzzo 27/01/2017, n. 10	conciliazione familiare e cure parentali	**2017**
l.reg. Campania 20/11/2017, n. 33	Interventi per *caregiver* familiare	**2017**
l.reg. Marche, 15/05/2017, n. 16	Interventi a favore della famiglia	**2017**
Legge n. 81 del 22 maggio 2017	lavoro agile (conciliazione, flessibilità lavoro, produttività, ambiente)	**2017**
Emilia-Romagna, Delib.G.R. 19/11/2018, n. 1978	Incentivi lavoro, disabili	**2018**
l.reg. Umbria, 14/02/2018, n. 1	mercato del lavoro, promozione occupazione, conciliazione, disabili	**2018**
Emilia-Romagna, Delib.G.R. 30/07/2018, n. 1256	Misure per mitigamento cambiamenti climatici	**2018**
Dir. Stato 24/06/2019, n. 1/2019 (PCM)	Inserimento dei lavoratori disabili, assunzioni obbligatorie e quote di riserva	**2019**
Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (L.13/2020) (Covid-19)	Misure urgenti Covid-19: lavoro agile per sicurezza epidemiologica e produttività	**2020**
dPCM 23, 25 febbraio, 1°, 4, 8, 9, 11 e 22 marzo 2020. (Covid-19)	Attuazione DL 6/2020: lavoro agile automatico, sicurezza sanitaria e produttività	**2020**
Decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 (Covid-19)	Misure di ausilio allo svolgimento del lavoro agile	**2020**
Decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11 (Covid-19)	Misure per contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.	**2020**
Decreto-legge 17 marzo n.18 (L.27/2020) (Covid-19)	Potenziamento SSN e misure economiche, lavoro agile ordinario per la PA e privati	**2020**
Decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19 (L.35/2020) (Covid-19)	Consolidamento dello *smart working* come strumento di emergenza in deroga	**2020**
dPCM 10 aprile 2020 (Covid-19)	attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, lavoro agile è ordinario	**2020**
dPCM 26 aprile 2020 (Covid-19)	attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19-Fase 2, lavoro agile è ordinario	**2020**
Decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, (L.77/2020) (Covid-19)	Lavoro agile esteso per lavoro privato e pianificato per la PA (POLA), più investimenti nell'ICT	**2020**

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020
SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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

INDICE

Premessa 129
1. Limiti alla crescita della spesa di personale 131
1.1. Esternalizzazione di funzioni o servizi 145
2. Limiti alla crescita dei Fondi unici 148
3. Progressioni verticali 177
4. Progressioni orizzontali 180
5. Vincoli alle assunzioni 181
5.1. Vincoli di carattere generale 181
5.2. Mobilità 199
5.3. Comando 205
5.4. Convenzioni tra Comuni 208
5.5. Violazione del patto di stabilità interno 213
5.6. Riassunzioni del personale trasferito 215
5.7. Assunzioni di dipendenti appartenenti a categorie protette 216
6. Personale con rapporto di lavoro flessibile 218
7. Incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL 226
8. Personale di polizia locale 233
9. Segretari comunali 242
10. Compensi e indennità 247
11. Stabilizzazione del personale precario 260
12. Società partecipate 264

Premessa

Relativamente al periodo analizzato nella Relazione del costo del lavoro pubblico (2016 -2020), assume rilevanza la produzione giuridica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti conseguente all'espletamento della funzione consultiva loro intestata dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131[170], in veste di organi esterni e neutrali.
Contemplata nella sola materia della contabilità pubblica, l'attività consultiva di che trattasi deve trovare esplicazione su questioni interpretative di carattere generale ed astratto il cui oggetto sia circoscritto ai limiti e ai divieti posti dal legislatore, a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica[171].
In particolare, l'oggetto delle richieste di parere sottoposte dalle amministrazioni alle Sezioni regionali di controllo deve riguardare la «disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli»[172]; ma anche che lo stesso oggetto sia sotteso alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e agli immediati riflessi che l'applicazione di discipline normative, strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa, possa implicare sulla sana gestione finanziaria dell'ente stesso[173].
In tal senso, sono di seguito riportate le pronunce interpretative (c.d. pareri) più indicative delle Sezioni regionali di controllo che, nell'ambito della nozione contabilità pubblica come sopra definita, afferiscono alla materia "spesa del personale pubblico" e alle sue ulteriori declinazioni seppure ricondotte ad un contesto di politiche limitative e di contenimento della stessa. Di fatto, come autorevolmente osservato anche dalla giurisprudenza contabile, *"il legislatore, nonostante sia più volte intervenuto per indicare agli enti locali gli obiettivi di contenimento quantitativo,*

---

[170] L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, come modificato dall'art. 10-bis, comma 1, DL 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, dispone: *"Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata"*.

[171] Sulla definizione della nozione di "contabilità pubblica" e in merito ai principi e alle modalità generali a suo fondamento devono considerarsi le pronunce di orientamento generale della giurisprudenza contabile e nello specifico della Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/2006, n. 13/2007, n. 9/2009 e delle Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, DL n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, DL n. 174/2012. In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno affermato che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 24/QMIG del 16 ottobre 2019, in cui è evidenziato come *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini* […] *può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica"* e che in tal caso, ad avviso della medesima Sezione delle Autonomie, *"si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede"*.

[172] Con la Delibera n. 54/CONTR/2010 delle SS.RR.CO. cit. è stato delimitato e chiarito il perimetro della «materia della contabilità pubblica».

[173] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 3/2014/SEZAUT in cui è sottolineato come la funzione consultiva è esercitabile ove connessa *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica […] contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

non sempre, tuttavia, si è puntualmente occupato di fornire una definizione univoca e chiara di quali voci concorrono a definire l'aggregato «spesa di personale», che sembra quindi assumere una composizione diversa a seconda che la si riferisca agli obiettivi correlati al pareggio di bilancio, ovvero la si consideri al fine del contenimento della medesima spesa (rispetto a esercizi pregressi o rispetto alla spesa corrente nel suo insieme), o, ancora, la si rilevi ai fini del controllo, dell'analisi e del monitoraggio del costo del lavoro nelle PP.AA" [174].

[174] Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 27 CONTR/11; Sezione Autonomie, Deliberazione n. 9 del 2010. *Ex multis,* Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 90/2019/PAR, 12 marzo 2019; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione 42/2019/PAR, 14 giugno 2019.

1. Limiti alla crescita della spesa di personale

Con riguardo alla corretta interpretazione dell'art. 9, comma 28 del DL 78/2010, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 23/2016/SRCPIE/PAR**, **23 marzo 2016** ha ribadito che *"l'onere gravante sull'ente per i tirocini* […] *ricade nella citata disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del DL 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 DL 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"*[175]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 133/2017/PAR, 2 marzo 2017.** Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 38/2018/PAR, 8 marzo 2018** *"Alla stregua dei riferiti arresti, dunque, la nozione di "spesa del personale", rilevante ai fini dell'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010 e dell'art. 1, comma 557-quater, della l. n. 296/2006, implica che la prestazione lavorativa e dunque anche il tirocinio siano resi a favore dell'Ente datore di lavoro"*[176].

Sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 557, lett. a) della legge n. 296 del 2006 a seguito dell'introduzione del comma 557-*quater*[177], la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 49/2016/PAR, 30 maggio 2016**[178]**,** in senso conforme all'orientamento della giurisprudenza contabile ribadisce su *"la prospettata eventualità di riduzione della spesa corrente in misura maggiore della contrazione della spesa di personale* […] *alla luce di un'interpretazione letterale della disciplina di legge, l'impossibilità di operare sul denominatore del rapporto neutralizzando talune voci di spesa* […] *in mancanza di norme espresse che lo consentano. La Sezione delle autonomie puntualizza, infatti, che «proprio in materia di spesa del personale, il legislatore è intervenuto con espresse deroghe per escludere dal calcolo del tetto di spesa dell'art. 1, comma 557, l. 296/2006, alcune fattispecie, come avvenuto con l'art. 1, comma 424, della l. 23 dicembre 2014 n. 190, per la ricollocazione del personale delle Province o per modificare il parametro di riferimento come avvenuto con l'art.*

---

[175] Come rilevato dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte *cit.*, *"Tale conclusione trova fondamento nella lettera della norma (art. 9, comma 28 cit.), che, facendo espresso riferimento ad "altri rapporti formativi", richiama un concetto ampio suscettibile di ricomprendere al suo interno qualunque forma di rapporto con intento formativo che comporti una spesa a carico del bilancio dell'ente e, quindi, anche il tirocinio formativo, implicante comunque l'instaurazione di una relazione che può certamente rientrare nel suddetto, ampio concetto di rapporto formativo. Come opportunamente sottolineato dalla richiamata giurisprudenza, infine, il costo per i tirocini formativi non rientra nella spesa di personale sin qui considerata, ove venga coperto da finanziamenti di terzi".* Cfr. anche Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, Deliberazione n. 14/2012 e Sezione di controllo per l'Emilia Romagna, Deliberazione n. 268/2013.

[176] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 1/2017, n. 28/2017 e richiami, ivi, a Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazioni n. 74, n. 153/2009 e n. 163/2008. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 23/2016, che ha escluso gli oneri coperti *da "finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea, e nei limiti della quota finanziata da altri soggetti nell'ipotesi di cofinanziamento"*.

[177] Legge 27 dicembre 2006, n. 296, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".* In ambito di revisione degli obblighi delle regioni e degli enti locali sottoposti al patto di stabilità relativi al contenimento delle spese per il personale, l'art. 1, comma 557, lett. a) della legge finanziaria è stato abrogato dall'art. 16, comma 1, DL 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160; il comma 557-*quater* è stato invece aggiunto dal comma 5-*bis* dell'art. 3, DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e dispone che: *"Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*.

[178] In particolare, la Sezione di controllo emiliana cit. si è pronunciata in merito alla questione *"se il rapporto della spesa del personale sulla spesa corrente dell'anno preso in considerazione rispetto alla media del triennio 2011/2013 vada effettuato su valori omogenei, ossia applicando dei correttivi di calcolo nel rapporto fra spesa del personale e spesa complessiva nell'ipotesi di esternalizzazione di servizi"*.

11, comma 4-ter, del DL n. 90/2014 che, per i comuni colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012, applica, a decorrere dall'anno 2014 e per tutto il periodo dello stato di emergenza, come parametro per i vincoli alla spesa di personale di cui al comma 557 il riferimento alla spesa di personale dell'anno 2011»"[179].

In materia di determinazione della spesa di personale e del rispetto dell'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale della stessa sul complesso della spesa corrente di cui all'art. 1, comma 557, lett. a) della legge n. 296/2006, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 181/2016/PAR, 5 luglio 2016**[180] ha richiamato "*i principi di diritto enunciati nella delibera delle Sezione delle Autonomie, n. 16 del 3 maggio 2016, a tenore dei quali: 1. alla luce della normativa introdotta dalla legge di stabilità 2016 e del nuovo sistema di armonizzazione contabile, deve confermarsi 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; 2. secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013; 3. con riferimento al parametro dell'art. 1, comma 557, lett. a), l. n. 296/2006, non è possibile, in mancanza di norme espresse, depurare il denominatore del rapporto spesa di personale/spesa corrente dalle spese di natura eccezionale o, comunque, non ricorrenti che siano dovute a scelte discrezionali degli enti".* Ha tuttavia osservato che *"l'art. 16 del DL 24 giugno 2016 n. 113,* […] *ha mutato il quadro normativo di riferimento, abrogando in via diretta la lettera a) dell'art. 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero la riduzione del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente".* Sul punto anche la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 189/2016/PAR, 18 luglio 2016**[181] la quale ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie, precedente all'abrogazione di tale disposizione, ad avviso della quale *«Con riferimento al parametro dell'art. 1, comma 557, lett. a), l. n. 296/2006, non è possibile, in mancanza di norme espresse, depurare il denominatore del rapporto spesa di personale/spesa corrente dalle spese di natura eccezionale o, comunque, non ricorrenti che siano dovute a scelte discrezionali degli enti»*[182]. In ragione della successiva abrogazione dell'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006 da parte dell'art. 16 del decreto-legge 24 giugno 2016, la medesima Sezione ha, dunque, concluso riconoscendo che

[179] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, nella quale è innanzitutto sottolineato che *"1. Alla luce della normativa introdotta dalla legge di stabilità 2016 e del nuovo sistema di armonizzazione contabile, deve confermarsi la vigenza e la cogenza delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 557 e ss., legge n. 296/2006, in materia di riduzione delle spese di personale. …"* ha, altresì, affermato il seguente principio: *"… 3. Con riferimento al parametro dell'art. 1, comma 557, lett. a), legge n. 296/2006, non è possibile, in mancanza di norme espresse, depurare il denominatore del rapporto spesa di personale/spesa corrente dalle spese di natura eccezionale o, comunque, non ricorrenti che siano dovute a scelte discrezionali degli enti* […]*".* La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna cit., rileva: *"Come sottolinea la Sezione delle autonomie, la conclusione assunta trova conferma sotto il profilo dell'interpretazione sistematica con l'art. 6-bis del d.lgs. 165/01 che impone alle amministrazioni, al momento di adottare la decisione di esternalizzare un servizio, di assumere le conseguenti misure di riduzione e rideterminazione della dotazione organica".*

[180] In senso conforme anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 190/2016/PAR, 18 luglio 2016, n. 193/2016/PAR, 19 luglio 2016, n. 207/2016/PAR, 20 luglio 2016, n. 212/2016/PAR, 20 luglio 2016.

[181] In particolare la questione aveva riguardato la *"possibilità di "rettificare" il valore della spesa corrente in riferimento al rispetto dell'obbligo di riduzione dell'incidenza della spesa di personale sul complesso delle spese correnti stabilito dall'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006, "sterilizzando" in tal modo gli effetti di riduzione della spesa, qualificati come "distorsivi", determinati da detta operazione"*. In merito a ciò, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con Deliberazione n. 101/2016/QMIG, ritenendo di *"eccezionale rilevanza"* […] *le questioni interpretative inerenti i) ai margini di flessibilità contenuti nell'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006, in materia di contenimento della spesa per il personale, e ii) alle modalità di computo, con la necessaria omogeneità, dell'aggregato della spesa corrente per la definizione del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente*", aveva rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza. In senso conforme anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 215/2016/PAR, 20 luglio 2016, n. 227/2016/PAR, 6 settembre 2016, n. 239/2016/PAR, 8 settembre 2016, n. 253/2016/PAR, 22 settembre 2016.

[182] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG.

all'ente locale "*Spetta* […], *sulla base dei principi così espressi e della sopravvenuta modifica del quadro normativo rilevante, valutare, anche ratione temporis, la fattispecie concreta al fine di addivenire ad una corretta autodeterminazione in materia di riduzione della spesa per il personale, nel rispetto del quadro legislativo effettivamente vigente".* In senso conforme e sulla possibilità di deroghe, ai fini del calcolo della riduzione del rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente, cfr. **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 101/2016/PAR, 15 settembre 2016** ad avviso della quale: *"Giova, però, ricordare che restano confermate tutte le disposizioni in materia di riduzione e contenimento delle spese di personale, per le assunzioni a tempo indeterminato e determinato e per l'incremento delle risorse aggiuntive alla contrattazione decentrata".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 91/2016/SRCPIE/PAR, 12 luglio 2016** ha richiamato il principio di diritto espresso dalla giurisprudenza contabile secondo cui*: "Il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non trova applicazione nei casi in cui l'utilizzo di personale a tempo pieno di altro Ente locale, previsto dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, avvenga entro i limiti dell'ordinario orario di lavoro settimanale, senza oneri aggiuntivi, e nel rispetto dei vincoli posti dall'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. La minore spesa dell'ente titolare del rapporto di lavoro a tempo pieno non può generare spazi da impiegare per spese aggiuntive di personale o nuove assunzioni"*[183].

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 73/2016/PAR, 19 luglio 2016,** ha aderito all'orientamento di parte della giurisprudenza contabile[184] secondo il quale *"il principio del consolidamento delle spese non può operare con riferimento al vincolo specifico fissato dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010"*[185].
In relazione al computo delle spese di personale finanziate con contributi esterni all'ente e al rispetto dei vincoli finanziari posti dall'art. art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 87/2016/PAR, 4 ottobre 2016,** ha ribadito *"estranee dal limite in questione quelle spese per assunzioni con contratti a tempo*

[183] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG del 20 giugno 2016 con la quale la stessa si è pronunciata in merito alla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 33/2016/SRCPIE/QMIG.

[184] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 502/2012/PAR, n. 400/2013/PAR, n. 447/2013/PAR. La Sezione regionale di controllo per la Liguria cit., ha evidenziato che: *"In estrema sintesi, si rammenta che esso è stato elaborato al fine di evitare che, ai fini delle verifiche inerenti all'osservanza di alcuni vincoli e limiti posti dal legislatore statale nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica (come, appunto, in materia di spesa di personale), possano originarsi discriminazioni fra enti locali in relazione alla diversa conformazione organizzativa assunta nell'espletamento di funzioni e servizi, ovvero in riferimento al grado più o meno elevato con cui un Ente ha affidato a propri organismi strumentali o partecipati lo svolgimento di attività comunque di propria competenza. In quest'ottica, si è ritenuto che, nell'applicazione di alcune di tali disposizioni vincolistiche, occorra aver riguardo a dati e grandezze, in specie di carattere finanziario, riferite al cd. "gruppo ente locale", ovvero al plesso costituito dall'Ente locale e dagli organismi allo stesso riconducibili (aziende speciali, istituzioni, società partecipate, eccetera). Tuttavia, secondo la Sezione regionale di controllo della Lombardia, il principio in questione può venire utilmente in considerazione soltanto con riferimento a quelle disposizioni che hanno riguardo a macroaggregati o saldi finanziari generali che assumono particolare pregnanza nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, mentre non può trovare applicazione in relazione ad altre disposizioni che hanno ad oggetto un singolo conto del bilancio delle amministrazioni osservate, ovvero grandezze specifiche che debordano il ristretto ambito del coordinamento della finanza pubblica".*

[185] Come specificato dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 73/2016/PAR cit.: *"mentre nel menzionato precedente parere n. 78/2015, in relazione all'internalizzazione del servizio di farmacia, si è potuto affermare che, la verifica del rispetto da parte dell'Ente del vincolo posto dall'art. 1, comma 557, della legge 296 del 2006, può avvenire conteggiando la spesa in precedenza sostenuta dall'azienda speciale per il personale poi assorbito nell'organico dell'Ente, sia in sede di determinazione della base di spesa di riferimento, sia in sede di rilevazione della spesa dell'esercizio oggetto di osservazione, non può essere invece riconosciuta un'analoga possibilità di omogeneizzare i dati rilevanti ai fini dell'applicazione del limite alla spesa per lavoro determinato o flessibile posto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010".*

determinato o di lavoro flessibile che in realtà non comportino alcun aggravio finanziario per il bilancio dell'ente, in quanto finanziate con contributi europei o fondi trasferiti da altri soggetti pubblici o privati"[186].

Sempre sulla corretta delimitazione applicativa dell'art. 1, comma 562 della legge 296/2006[187], la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 291/2016/PAR, 19 ottobre 2016,** ha ribadito che *"l'effettivo contenimento della spesa di personale deve essere realizzato confrontando aggregati di calcolo omogenei, al fine di evitare comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria dell'ente, non improntati ad una razionalizzazione programmata del ridimensionamento della spesa di personale* […][188]. *La spinta alla riduzione progressiva della spesa di personale, perseguita dal legislatore, si realizza, nella sua pienezza, non tenendo conto degli eventi, temporalmente contenuti, che impattano sul singolo rapporto di lavoro individuale (ferie, malattia, gravidanza, puerperio, aspettativa), a meno che non conducano ad un'interruzione del rapporto medesimo, generando la necessità di procedere a nuova assunzione in conformità alla disciplina vincolistica. Va peraltro evitato che l'amministrazione comunale si avvantaggi delle riduzioni di spesa ottenute in conseguenza di periodi di sospensione dell'attività lavorativa, quale ad esempio l'aspettativa, e poi, una volta cessato l'evento sospensivo, richieda di non tener conto della correlata riespansione della spesa per il completo espletamento della prestazione lavorativa* […][189]. Ad avviso della Sezione, in tali casi: "*ne consegue che se l'amministrazione intende neutralizzare l'impatto temporaneo sulla spesa di personale durante il periodo di aspettativa deve computare la spesa sin dall'origine, considerando la presenza in servizio dei dipendenti collocati in aspettativa non retribuita".*

Sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 136, della legge n. 56 del 2014 relativo alla disciplina prevista per l'aumento delle unità di personale comunale[190] nel rispetto della previa individuazione di un tetto massimo retributivo, in modo da assicurare comunque *"l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente"*, la **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 102/2016/PAR, 20 settembre 2016**, ha ribadito come *"Il limite della «invarianza della spesa» non è* […] *da agganciare alla «spesa storica» ed è da riferirsi all'Ente nel suo complesso e non al singolo amministratore*[191] […]. *Per cui, andando riferito il tetto*

---

[186] La medesima Sezione regionale di controllo per la Liguria *cit.*, per la formulazione in termini non completamente chiari del quesito formulato dall'Ente, ha rilevato come *"per stabilire se una determinata spesa di personale, finanziata con il contributo di soggetti pubblici esterni, possa essere esclusa dal calcolo delle capacità assunzionali dell'Ente con la conseguente creazione di maggiori spazi di spesa, occorra necessariamente riferirsi al dato normativo in cui si rinviene la relativa disciplina, così da ammettere tale possibilità soltanto in caso essa sia espressamente contemplata".*

[187] In particolare, la questione aveva riguardato l'applicazione del comma 557 dell'art. 1, legge n. 296 del 2006, nel caso di rientro in servizio di dipendenti precedentemente in aspettativa senza assegni.

[188] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 63/2010/PAR.

[189] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 27/2014/PAR.

[190] *L'art. 1, comma 136, legge n. 56 del 2014 dispone che "I comuni interessati dalla disposizione di cui al comma 135 provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti. Ai fini del rispetto dell'invarianza di spesa, sono esclusi dal computo degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori quelli relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi di cui agli articoli 80 e 86 del testo unico".*

[191] In tal senso, concordemente, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 112/2014/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 265/2014/PAR, Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 198/2014/PAR, n. 267/2014/PAR e n. 273/2014/PAR, Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 17/2016/PAR. La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 278/2012/PAR ha ritenuto *"le delibere contenenti eventuali riduzioni, superiori a quelle fissate dal legislatore, vanno intese come rinunce volontarie ad una parte dell'indennità, che non hanno alcun influenza sull'ammontare della stessa per gli esercizi successivi" e "le indennità restano fissate nella misura conseguente alla riduzione prevista dalla legge 266/2005, che non opera sull'ammontare dell'indennità deliberata al 30/9/2005 soltanto se gli organi dell'ente, avvalendosi della facoltà prevista dal c. 11 dell'art. 82 nel testo allora vigente, si erano autonomamente determinati nel senso di ridurne l'ammontare in misura pari o superiore al 10 per cento rispetto all'importo base fissato dal DM 119 del 2000".*

all'Ente nel suo complesso, non rilevano -ai fini del computo dell'invarianza- le vicende soggettive, gli atti e le attività del singolo amministratore quali, ad esempio, la rinuncia all'indennità totale o parziale per mancata richiesta di aspettativa". Successivamente, in senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 61/2019/PAR, n. 62/2019/PAR, n. 63/2019/PAR, n. 64/2019/PAR del 26 settembre 2019**.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 386/2016/PAR, 22 dicembre 2016,** ha affermato che *"la mancata osservanza della riduzione, nel corso dell'anno 2015, del rapporto fra spese di personale e spese correnti di cui all'articolo 1, comma 557, lettera a), della legge 296/2006 (norma ora abrogata) non comporta per le amministrazioni locali l'applicazione nell'anno 2016 del divieto assunzionale previsto dal comma 557-ter della medesima disposizione".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 2/2017/SRCPIE/PAR, 11 gennaio 2017** ha ribadito il principio di diritto espresso dalla giurisprudenza contabile secondo cui: "*Le economie derivanti dall'attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono escluse dal tetto di spesa previsto dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 qualora conseguano a specifiche iniziative volte al raggiungimento di puntuali obiettivi di incremento della produttività individuale del personale interno all'Amministrazione da realizzare mediante il diretto coinvolgimento delle unità lavorative in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro.*"[192]

Sulla natura giuridica della spesa di personale e con riguardo alla disciplina calibrata secondo un'ottica di un suo contenimento la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 309/2016/PAR, 8 giugno 2016 e Deliberazione n. 10/2017/PAR, 11 gennaio 2017**, ha ribadito che "*al di là dell'interpretazione meramente letterale, giova considerare che la spesa di personale è da considerare quale species rispetto al genus «spesa corrente»* […] *e che le possibili distorsioni determinate dalla presenza di voci di spesa di natura eccezionale e non ripetibile non consentono di superare il disposto dell'art. 6-bis, d.lgs. n. 165/2001 (già art. 30, comma 3, l. n. 244/2007)."* Ad avviso della medesima Sezione di controllo veneta *"permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013"*[193]. In senso conforme anche, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 11/2017/PAR, 11 gennaio 2017.**

Con riguardo alla corretta interpretazione del richiamo operato dall'art. 1, comma 236 della legge n. 208 del 2015 alla disciplina di cui agli artt. 11 e 17 della legge n. 124 del 2015[194], la **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 59/2017/PAR, 15 febbraio 2017**, ha ritenuto che questa debba essere intesa "*nel senso che il limite fissato dalla spesa 2015, se correttamente calcolato nel rispetto del citato 557-quater, è un limite statico, modificabile, esclusivamente per le spese afferenti il trattamento accessorio del personale globalmente inteso, in misura proporzionale additiva o diminutiva in relazione alla capacità assunzionale o alle*

[192] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG sulla definizione della questione di massima sollevata ai sensi dell'art. 6, co. 4, del DL n. 174 del 2012 dalla medesima Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con Deliberazione n. 111/2016/QMIG del 4 ottobre 2016 sulla possibilità di applicazione, a decorrere dal 2016, del limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015 n. 208, anche alle economie aggiuntive provenienti dai Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, qualora utilizzate per la contrattazione integrativa.
[193] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG.
[194] Gli artt. 11 e 17, legge 7 agosto 2015, n. 124, *"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"*, concernono rispettivamente la *"Dirigenza pubblica"* e il *"Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*.

riduzioni di personale in servizio dell'ente […]*"*. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 182/2017/SRCPIE/PAR, 23 ottobre 2017.**

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 139/2017/SRCPIE/PAR, 14 luglio 2017** ha ritenuto che *"il Legislatore, con la norma di cui al citato comma 236, abbia inteso imporre un limite di finanza pubblica - in assenza delle disposizioni attuative della riforma del pubblico impiego – reiterato anche per l'anno 2017 dall'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017, utilizzando quale parametro il limite di spesa come determinato nel 2016. Pertanto, l'importo «determinato» per l'anno 2016 (da intendersi come importo massimo), assunto dal Legislatore quale parametro limitativo della spesa, calcolato con le decurtazioni effettuate nell'anno precedente, è da intendersi quello risultante dal riallineamento del fondo 2016 all'importo dell'anno 2015* […], *in esecuzione della norma (comma 236 cit.) poi abrogata*"[195].

In materia di vincoli di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 e di cui all'art. 6, commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, e in particolare con riferimento ad una "spesa storica" ovvero a spese sostenute negli esercizi precedenti dai Comuni che si sono fusi in un nuovo Ente, la **Sezione regionale di controllo per le Marche Deliberazione n. 76/2017/PAR, 28 luglio 2017,** ha rilevato che *"In ogni caso, ai fini della determinazione del limite di spesa, qualora i comuni che si sono fusi nel nuovo ente non abbiano fatto ricorso alle tipologie contemplate dalle disposizioni normative in materia di vincolo di spesa sopra richiamate, il nuovo ente medesimo potrà, con provvedimento adeguatamente motivato, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente, fermo restando il rispetto della disciplina normativa di riferimento e dei vincoli generali previsti dall'ordinamento. Questa nuova soglia di spesa, nella misura strettamente necessaria a far fronte ad esigenze eccezionali, costituirà, a sua volta, il parametro finanziario da prendere a riferimento per gli anni successivi".*

In merito alla portata applicativa della norma contenuta nell'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 abrogativa dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 136/2017/PAR, 1° agosto 2017** ha ritenuto che *"La sopravvenuta normativa, nell'intento esplicito di assicurare, ad invarianza di spesa, la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e di garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, non si limita ad individuare un nuovo parametro temporale di riferimento (2016 anziché 2015) ai fini del limite di consistenza delle risorse in questione, ma prevede una serie di nuove variabili finalizzate ad attenuare il regime vincolistico previgente".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 101/2017/PAR, 13 settembre 2017**, in conformità al principio generale enunciato dalla giurisprudenza contabile[196], ha ribadito che *"i vincoli assunzionali e i limiti di spesa del personale non rilevano qualora dette spese siano finanziate da fondi comunitari e costituiscano oggetto di programmazione specifica, finalizzata alla realizzazione dei progetti finanziati dall'Unione europea"* rilevando, altresì, che *"la predetta deroga è ammissibile nella misura dell'effettivo concorso della spesa del personale alla realizzazione del progetto finanziato dalla Comunità europea* […]. *Resta inteso che laddove non si tratti di entrate di provenienza esterna (sub specie, comunitaria), qualificate da un vincolo di destinazione, l'ambito applicativo del vincolo assunzionale si estende a tutto il personale dell'Unione. Il limite di spesa, rilevando come un onere per il comparto pubblico, trova applicazione, in particolare, a fronte di finanziamenti regionali o statali* […]*"*[197].

---

[195] Art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, legge stabilità per il 2016.

[196] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 20/2017, in cui è ribadito il principio già enunciato in precedenza (cfr. *ex multis*, Deliberazione n. 21/2014).

[197] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 137 del 30 maggio 2017 nella quale la specifica

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 1/2018/SRCPIE/PAR, 17 gennaio 2018,** ha ritenuto che *"in disparte il conseguimento dell'obiettivo del saldo di cui al precitato comma 466 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), vigente per tutti gli Enti contemplati, tra cui i Comuni, a prescindere dal numero degli abitanti, in primo luogo, in relazione alle spese del personale, debba tenersi conto del fatto che la fusione ex se dovrebbe determinare, una volta che il nuovo Ente sia a regime, diminuzioni di spesa e più efficaci valorizzazioni ed impiego di risorse umane e finanziarie rispetto alla situazione antecedente alla fusione"*[198].

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 3/2018/PAR, 2 febbraio 2018**, ha condiviso il principio di diritto espresso dalla giurisprudenza consolidata secondo cui: «*Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del DL 78/2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36 commi 2 e ss. del d.lgs. 165/2001 e della normativa-anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento*»[199].

In relazione al principio di onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti pubblici che trova fondamento nel d.lgs. n. 165 del 2001, agli artt. 2, comma 3, 24, comma 3, per il personale dirigente e 45, per il personale non dirigente, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 72/2018/PAR, 29 marzo 2018** ha concluso che *"in assenza di uno specifico intervento legislativo di deroga al richiamato principio di onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti pubblici, non è legittimo riconoscere un compenso incentivante aggiuntivo in favore del personale impiegato in progetti di recupero dell'evasione ed elusione IMU".*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 181/2018/PAR, 24 maggio 2018**, ha evidenziato che il *"concetto di «unità assumibile», deve essere tenuto distinto dalla*

---

questione sollevata dall'ente locale è stata dichiarata oggettivamente inammissibile. La medesima Sezione rilevava: *"È stato* […] *sostenuto che i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato «spesa di personale» devono essere considerati cogenti, ritenendo, in assenza di una specifica previsione normativa, di poter escludere dal computo della spesa di personale solo gli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati. La ratio della tesi restrittiva va ricercata infatti nella «finalità stessa della vigente disciplina in materia di riduzione della spesa di personale, che si innesta nel concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, che connotano, coerentemente con gli obblighi assunti nei confronti dell'Unione Europea, l'intera disciplina vincolistica in materia di spesa di personale, la cui riduzione, non episodica, ma strutturale, impone, anche alla luce delle novità intervenute in materia, una programmazione effettiva dei fabbisogni, in vista, per quanto possibile, dell'ottimizzazione delle risorse che si rendano, eventualmente, disponibili sulla base delle indicazioni, da ultimo, fornite dal legislatore»(Sezione delle autonomie, Deliberazione 15 settembre 2014, n. 21)"*.

[198] La Sezione di controllo per il Piemonte cit., ha infatti rilevato come *"in materia di limite della spesa del personale, stante l'immediata vigenza dei nuovi saldi di finanza pubblica, non sia più applicabile il disposto dell'art. 31, comma 23, L. n. 183/2011, e la conseguente «vacanza triennale», secondo cui «gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima. Nel contempo, trattandosi di problematica connessa con l'esigenza del contenimento della spesa degli enti locali interessati da processi di aggregazione, deve richiamarsi il disposto di cui all'art. 1, comma 450, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, come modificato dall'art. 21, comma 2-bis, del DL 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, (ed in vigore dal 24 giugno 2017), per il quale con riferimento «ai comuni istituiti a seguito di fusione», resta « fermo il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione», e comunque «il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente»"*.

[199] La richiesta di parere aveva riguardato la questione relativa al non assoggettamento ai limiti imposti dalle normative di contenimento della spesa per il lavoro flessibile, dell'assunzione, a tempo determinato, di un'unità di personale in sostituzione di una dipendente in maternità. Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 1/SEZAUT/2017/QMIG.

cosiddetta gestione dei «resti assunzionali», che costituisce la possibilità di utilizzare gli spazi di spesa di personale maturati per effetto del turn over realizzatosi in un esercizio non immediatamente precedente quello dell'avvio della procedura di assunzione, nella misura regolata dalla legge vigente nel momento del calcolo della capacità assunzionale, entro il triennio dalla stessa maturazione". La medesima Sezione di controllo ha ribadito, inoltre, che "*la capacità assunzionale sul piano delle grandezze contabili si può considerare rappresentativa di uno spazio finanziario di spesa contenuto nei limiti dei vincoli di finanza pubblica che regolano sia la stessa determinazione della capacità, (percentuale di spesa riprogrammabile rispetto a quella cessata), sia il contenimento e la riduzione progressiva della spesa per il personale"*[200].

In merito ai limiti di spesa di personale previsti dall'art. 9 comma 28 del DL 31 maggio 2010 n. 78 (convertito in legge n. 122/2010 e successive modifiche) nel lavoro a tempo determinato, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 189/2018/PAR, 7 giugno 2018**, ha ribadito che *"anche in presenza di comportamenti virtuosi da parte dell'ente (comunque non giudicabili in questa sede), una eventuale disciplina di favore riguardo alla spesa è il mantenimento entro il 100 per cento, anziché riduzione al di sotto del 50 per cento della spesa nel 2009 o media nel triennio 2007-2009; ma, ciò che è maggiormente rilevante, essa non può «arrivare allo svincolo da qualsiasi limite. È dunque del tutto corretto rimanere all'interno del tetto del 100 per cento di quanto speso nel 2009» (o nel triennio 2007-2009, si può aggiungere), «anche perché sarebbe incongruo, in un periodo in cui il Paese è fortemente impegnato sul fronte del risanamento della finanza pubblica, favorire l'incremento incontrollato della sola spesa di personale per lavoro flessibile, nel contesto dell'obbligo generale di ridurre le altre voci di bilancio afferenti alla spesa complessiva di personale»"*[201].

In materia di interpretazione dei limiti posti alla spesa del personale, la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 31/2018/PAR, 21 giugno 2018**, ha ribadito[202]: "*l'evoluzione della spesa per il personale e la previsione di limiti precisi dell'entità della stessa, assumano minore rilevanza laddove corrispettivi determinati, da erogare a soggetti individuati per attività non ordinarie possano giovarsi di una provvista finanziaria propria, tale da scongiurare il pericolo di ulteriore aumento stabile della spesa corrente e del conseguente irrigidimento del bilancio"*[203]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 31/2018/PAR, 4 Luglio 2018**, ad avviso della quale *"Deve essere* […] *evidenziato che il confronto storico tra aggregati di spesa, di cui all'art. 1, comma 557-quater, della legge n. 296/2006, dovrebbe in linea di principio essere riferito all'insieme delle componenti stabili ed ordinarie che compongono la spesa per il personale, e riguardare valori tra loro omogenei senza essere influenzato da dinamiche solo temporanee e del tutto occasionali che ne altererebbero la serie storica".*

---

[200] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017.

[201] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 1/2017/QMIG e n. 2/2015/QMIG.

[202] In tal senso anche Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 45/PAR/2017, 7 giugno 2017; Deliberazione n. 56/PAR/2017, 21 settembre 2017 e Deliberazione n. 17/2019/PAR, 11 luglio 2019. La Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia-Giulia, Deliberazione n. 17/2019 cit., ha precisato: *"La non riconducibilità ai limiti di spesa del personale dei casi trattati nelle delibere citate traeva fondamento dalla concorrenza di una serie di requisiti quali la temporaneità e straordinarietà degli incarichi, il vincolo di destinazione delle somme necessarie e l'etero-finanziamento che caratterizzava la provvista".*

[203] Ad avviso della Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia cit., dunque, *"l'utilizzo di soggetti disoccupati con oneri a carico della Regione nell'ambito del progetto «cantieri di lavoro» non costituisca elusione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità"*. Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEZAUT/2009/QMIG, Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 51/CONTR/2011; cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG e n. 1/SEZAUT/2017/QMIG, la quale ha richiamato *"la non riconducibilità (ai sensi del comma 28 dell'art. 9 del DL78/2010 convertito in L.122/2010) ai limiti di spesa per il personale della quota di costo afferente i lavoratori socialmente utili coperta da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione Europea".*

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 111/2018/PAR, 13 luglio 2018**[204], ha richiamato il principio di diritto enunciato dalla giurisprudenza contabile secondo cui *"A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-quater, della legge n. 296/2006, 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"*[205]. Secondo tale orientamento *"il comma 557-quater ancora quindi la riduzione della spesa del personale ad 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, ossia del triennio 2011/2013, caratterizzato da un regime vincolistico-assunzionale e di spesa- più restrittivo"*[206]. Inoltre, *"per verificare il limite della spesa di personale è necessario fare riferimento al dato degli impegni*"[207].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 237/2018/PAR, 13 settembre 2018**, ha osservato che *"l'art. 1, comma 228 della legge 208/2015, con l'espressione «spesa relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente» si riferisce alla spesa sostenuta per la cessazione del dipendente che costituisce quindi il limite che l'ente deve rispettare, e non contiene invece il divieto di assumere un profilo professionale diverso rispetto a quello cessato. Infatti, la norma in commento intende porre un limite finanziario alle assunzioni derivanti dalle cessazioni dei vari rapporti di lavoro rappresentato dalla spesa affrontata per i dipendenti non più in servizio, e perciò la norma è indifferente alla categoria cui il dipendente che verrà assunto appartiene, sempre che l'assunzione sia contenuta nel limite di spesa che la cessazione dal servizio ha comportato. Una diversa lettura della disposizione legislativa impedirebbe alle amministrazioni di variare la propria dotazione organica, ovvero la programmazione delle assunzioni in una diversa declinazione dei vari profili professionali rispetto a quelli cessati, che invece la P.A. è libera di determinare purché nel rispetto dei vincoli finanziari che l'ente è tenuto a rispettare".*

Con riferimento al limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, DL n. 78/2010[208], la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo Deliberazione n. 121/2018/PAR, 14 settembre 2018**, ha rilevato che *"la carenza di discrezionalità dell'amministrazione nel «riconoscere gli emolumenti aventi origine nei c.d. rinnovi contrattuali ovvero il loro essere non affatto riconducibili ad una "volontà" dell'ente locale finalizzata ad espandere la spesa per il personale, non può che determinare l'esclusione della computabilità di tali oneri nel limite di spesa".* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 226/2019/PAR, 27 maggio 2019**[209]**.**

---

[204] La Sezione di controllo per la Puglia cit., con riguardo alla questione dell'identificazione o meno del tetto di spesa potenziale degli enti locali soggetti al patto di stabilità con la spesa media del personale nel triennio 2011-2013, ha richiamato le linee di indirizzo introdotte dal DM 08/05/2018, che all'art. 2, comma 2.1 *"prevedono il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica introdotto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 4 del d.lgs. 75/2017, affermano che «la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile* […] *e che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente». Il mutato quadro normativo attribuisce centralità al piano triennale del fabbisogno di personale che diviene strumento strategico per individuare le esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini".*

[205] Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 25/SEZAUT/2014/QMIG e n. 27/SEZAUT/2015/QMIG.

[206] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG cit.

[207] Cfr. Sezioni Riunite, Deliberazione n. 27/CONTR/2011.

[208] L'art. 9, comma 28, DL n. 78 del 2010, concernente *"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"* dispone in ambito di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico.

[209] Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 19/2018/QMIG.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 116/2018/PAR, 1° ottobre 2018,** ha concluso che *"possono essere esclusi dal limite di finanza pubblica posto alle spese complessive per il personale degli enti locali (art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006) ed alle spese per contratti di lavoro c.d. flessibili (art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010), oltre alle fattispecie indicate espressamente dalla legge, anche quelle interamente gravanti su fondi dell'Unione Europea o coperte da trasferimenti di soggetti privati. Inoltre, sulla base dei più recenti approdi nomofilattici, risulta possibile, anche ai fini del rispetto del limite posto alla spesa complessiva per il personale, escludere le spese coperte da specifico finanziamento finalizzato proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate (anche sotto il profilo temporale)".* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 4/2019/SRCPIE/PAR, 22 gennaio 2019**[210]**.**
Recentemente l'orientamento è stato condiviso anche dalla **Sezione di controllo per** la **regione Siciliana, Deliberazione n. 47/2020/PAR, 29 aprile 2020.**

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 369/2018/PAR, 10 ottobre 2018,** ha richiamato, conformandosi, il principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. n. 1/2017, secondo cui *«Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale di minori dimensioni che abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate nel 2009 o nel triennio 2007-2009 per importi modesti, inidonei a costituire un ragionevole parametro assunzionale, può, con motivato provvedimento, individuarlo nella spesa strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, ad un servizio essenziale per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, commi 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento».* Conforme a **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 66/2017/PAR, 13 febbraio 2017.**

Con riguardo alla disciplina vincolistica di cui all'art. 1, commi 844 e 845, della legge n. 205 del 2017[211] in ambito di assunzioni dovute alla cessazione del personale compreso nell'organico dell'ente addetto all'esercizio delle funzioni fondamentali, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 281/2018/PAR, 11 ottobre 2018** ha ritenuto: *"Il personale compreso nell'organico delle province definito per l'esercizio delle funzioni fondamentali, così come rideterminato in attuazione del comma 844 dell'art. 1 della legge n. 205, riguarda soltanto*

---

[210] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 100/2016/PAR e Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 24/2017/ SRCPIE/PAR.

[211] L. 27 dicembre 2017, n. 205, *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"* che all'art. 1, comma 844 dispone *"Ferma restando la rideterminazione delle dotazioni organiche nei limiti di spesa di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ai fini del ripristino delle capacità di assunzione, le città metropolitane e le province delle regioni a statuto ordinario definiscono un piano di riassetto organizzativo finalizzato ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56".* Al comma 845 dispone: *"A decorrere dall'anno 2018, le province delle regioni a statuto ordinario possono procedere, nel limite della dotazione organica di cui al comma 844 e di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, da destinarsi prioritariamente alle attività in materia di viabilità e di edilizia scolastica relativamente alle figure ad alto contenuto tecnico-professionale di ingegneri, architetti, geometri, tecnici della sicurezza ed esperti in contrattualistica pubblica e in appalti pubblici, solo se l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III. Per le restanti province, la percentuale assunzionale stabilita al periodo precedente è fissata al 25 per cento. È consentito l'utilizzo dei resti delle quote percentuali assunzionali come definite dal presente comma riferite a cessazioni di personale intervenute nel triennio precedente non interessato dai processi di ricollocazione di cui all'articolo 1, commi da 422 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Nell'anno 2018, le città metropolitane possono procedere, nei termini previsti dal presente comma, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel rispetto dei limiti di spesa definiti in applicazione del citato articolo 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014".*

il personale addetto allo svolgimento delle suddette funzioni e potrà essere sostituito solo se viene rispettata la percentuale indicata dal comma 845 tra le entrate e le spese, senza decurtare dalla spesa il costo necessario per finanziare il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro. Infatti, il turn over è condizionato al rispetto di un dato rapporto percentuale tra entrate e spese secondo il dettato del comma 845 della legge 205/2017, considerando ai fini della suddetta percentuale […] *nella spesa corrente solo il personale addetto alle funzioni fondamentali e non conteggiando, conseguentemente, nelle entrate i trasferimenti di risorse destinato a finanziare il personale non assegnato alle suddette funzioni".*

In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 72/2019/SRCPIE/PAR, 23 settembre 2019** ad avviso della quale: *"ai fini dell'esclusione dal calcolo del tetto di spesa di personale delle province bisogna tener conto dell'effettivo esercizio di funzioni delegate da parte della Regione. In assenza di tale valutazione, la «neutralità» delle spese di personale non adibito a funzioni fondamentali si risolverebbe in una elusione, da parte delle province, della norma di contenimento della finanza pubblica di cui alla legge 205 del 2017 ed ss.mm.ii."*[212]

In senso conforme anche la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 548/2018/PAR, 20 dicembre 2018**, la quale ha ritenuto che sia *"di palmare evidenza che l'esistenza di un limite di spesa potenziale massima non ancora integrato e di facoltà assunzionali da utilizzare, non è di per sé sufficiente a poter effettuare le assunzioni previste nel PTFP. Infatti, prescindendo dal rispetto dei vincoli di finanza pubblica e assunzionali vigenti (prima descritti) appare necessario rammentare che nella costruzione del PTFP l'amministrazione dovrà tenere in debita evidenza l'incidenza delle programmate assunzioni sui livelli della spesa corrente. Ciò, al fine di verificare che la stessa sia effettivamente sostenibile nel quadro di derivante dall'osservanza degli equilibri di bilancio di cui al d.lgs. 118/2011 in quanto l'assunzione di personale, ed in particolare di quello a tempo indeterminato si traduce in una imputazione di spesa corrente che incide sul bilancio dell'ente fino alla cessazione del relativo rapporto di lavoro. In pratica, dunque, il PTFP dovrà necessariamente considerare se la spesa per il personale assumibile, nello stesso contemplata, possa essere sostenibile senza incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dell'amministrazione. E ciò, anche in una prospettiva pluriennale. A fini di completezza, le Linee di Indirizzo sottolineano altresì che "Nell'ambito delle suddette facoltà di assunzione vanno ricomprese anche quelle previste da disposizioni speciali di legge provviste della relativa copertura finanziaria, nonché l'innalzamento delle facoltà derivante dall'applicazione dell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 75 del 2017. In questo senso, l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni."* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 113/2019/PAR, 22 maggio 2019.**

In materia di spesa per assegni per il nucleo familiare, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 26/2018/PAR, 31 gennaio 2019** ha rilevato che *"alla luce della natura assistenziale dell'istituto degli ANF, concordemente riconosciuta dalla Corte di Cassazione, e della circostanza che la corrispondente voce di spesa non sia prevedibile e programmabile dall'ente tenuto all'erogazione dell'assegno in presenza dei requisiti previsti*

[212] Nello specifico la Sezione di controllo per il Piemonte cit., ha concluso che *"la spesa che viene sostenuta per il suddetto personale, effettivamente impiegato nello svolgimento di funzioni delegate dalla Regione debba considerarsi neutra ai fini della determinazione del rapporto tra questa e le entrate correnti relative ai titoli I, II e III del bilancio, ex art. 1 comma 845 L. 205/2017 e pertanto la spesa di personale complessiva sostenuta dalla provincia vada ridotta del costo del personale che svolge funzioni delegate limitatamente all'importo concretamente rimborsato dalla Regione. Allo stesso modo al fine di procedere all'esatta determinazione della capacità assunzionale dovranno essere sottratte dalle entrate correnti le risorse destinate dagli Enti titolari della relativa funzione (non considerata fondamentale dalla legge 56/2014) agli Enti di area vasta, cui è stata delegata e comunque assegnata o confermata la funzione stessa in virtù della legislazione regionale"*.

dalla legge, si possa escludere la sua riconducibilità nell'ambito del disposto recato dai commi 557 e 557-quater, dell'art. 1 della legge n. 296/2006[213].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 49/2019/PAR 13 febbraio 2019** ha escluso che il valore della spesa destinata alle assunzioni di personale appartenente alla polizia locale possa essere fatta in deroga non solo ai limiti disposti dal comma 228 dell'art. 1 della legge 208/2015 così come espressamente dispone l'art 35-*bis* del DL 113/2018 convertito nella legge 136/2018, ma anche dei vincoli introdotti dall'art 1, commi 557 e 562 della legge 296/2006, in quanto *"laddove la legge non abbia espressamente derogato alle suddette disposizioni* […] *le stesse continuano ad applicarsi in quanto i vincoli sulla spesa di "personale", introdotti con la norma in commento*[214]*, costituiscono principio di coordinamento della finanza pubblica per il raggiungimento di obbiettivi strategici. Anche nel caso in cui all'assunzione si provveda tramite l'istituto della mobilità occorre rispettare i vincoli introdotti dalla legge 296/2006 sopra richiamati".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 61/2019/PAR, 27 febbraio 2019,** ha affermato che *"possono essere esclusi dal limite di finanza pubblica posto alle spese complessive per il personale degli enti locali (art. 1, comma 557 e seguenti, della legge n. 296/2006), anche quelle interamente gravanti sui fondi dell'Unione Europea o coperte da trasferimenti di soggetti privati; inoltre, sulla base dei più recenti approdi nomofilattici, risulta possibile, anche ai fini del rispetto del limite posto alla spesa complessiva per il personale, escludere le spese coperte da specifico finanziamento proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate, anche sotto il profilo temporale*[215]*".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 86/2019/PAR, 8 marzo 2019** in via preliminare, ritenendo che *"le scelte relative all'impiego del personale ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'ente, quali scelte di amministrazione attiva"* ha affermato che *"il contenimento della spesa di personale programmata deve considerare come parametro di riferimento il valore medio del triennio 2011 – 2013, che deve essere rispettato dalla spesa sostenuta in ciascuna annualità"*[216]. Sulle modalità con cui deve essere progressivamente ridotta la spesa nel triennio, anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2019/PAR, 5 aprile 2019**.

---

[213] Cfr. Cass. Sez. Lavoro sent. n. 7668/1996 e n. 13200/2003. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 2/2010/QMIG, che ha concluso: *"la mancanza di discrezionalità dell'amministrazione locale nel riconoscere quanto dovuto consente agli enti di considerare le spese al netto degli oneri non rientranti nell'ambito della loro autonomia e responsabilità".*

[214] La Sezione di controllo per la Lombardia cit., ha infatti rilevato che *"sulle norme poste dall'art. 1, comma 557 e ss, si è espressa la Corte costituzionale che ha chiarito come i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato "spesa di personale" costituiscano princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ed il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa del personale debba essere perseguito con azioni da modulare nell'ambito dell'autonomia di ciascun ente, che è facoltizzato a comprimere le voci di spesa ritenute più opportune (Corte cost., sentenze n. 108/2011 e n. 27/2014). Il Giudice delle Leggi, inoltre, con sentenza n. 218/2015, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionali afferenti l'art. 3, comma 5, del DL n. 90/2014, ha affermato che "fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed Enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale" e che tali disposizioni "perseguono l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia "rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale" (sentenza n. 169 del 2007)".*

[215] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 49/PAR/2019.

[216] Cfr. Sezione Lombardia 106/2018; Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG.

In ambito di disciplina limitativa alla spesa di personale degli enti di area vasta e con riguardo alla questione se gli oneri dei rinnovi contrattuali scaturenti dall'applicazione del CCNL concluso il 21 maggio 2018 possano essere esclusi o meno dal computo della spesa del personale fissata da una norma regionale, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 85/2019/PAR, 18 aprile 2019** ha evidenziato come "[…] *l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e s.m.i.* […] *ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, in un'ottica di contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, ha imposto di assicurare la riduzione della spesa del personale, «con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali»*[217]*. […] Conseguentemente, deve ritenersi che tale vincolo finanziario vada calcolato senza alcuna esclusione delle voci rientrati nella nozione di spesa per il personale, al di fuori delle eventuali ipotesi espressamente contemplate dal legislatore (C. Corti, Sez. Autonomie 21/2014QMIG), che invece non ha ritenuto di prevedere deroghe in seno alla norma de qua*[218].

In merito alla trasformazione in senso sostanziale del concetto tradizionale di dotazione organica, come era introdotto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001[219], la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 113/2019/PAR, 22 maggio 2019**, ha rilevato che la *"dotazione organica* […] *viene ad essere interpretata quale "dotazione" di spesa potenziale, la quale rappresenta esclusivamente un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile e non valicabile, imposta come vincolo esterno dalla legge, o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti"*[220].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 118/2019/PAR, 22 maggio 2019** è conforme al principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie secondo cui: *"Ai fini della corretta quantificazione della quota del 50 per cento dei proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità, di cui all'art. 142, comma 12-bis del d.lgs. n. 285/1992, attribuita all'ente da cui dipende l'organo accertatore, non devono essere detratte le spese per il personale impiegato nella specifica attività di controllo e di accertamento delle violazioni, le spese connesse al rilevamento, all'accertamento e alla notifica delle stesse e quelle successive relative alla riscossione della sanzione"*[221].

---

[217] Come affermato dalla medesima Sezione regionale di controllo siciliana: *"Ciò comprova che nel nostro ordinamento il legislatore ha a volte introdotto ipotesi tassative di esclusione di alcune componenti dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spesa di personale, confermando quindi la validità della linea ermeneutica di stretta interpretazione del dettato normativo (ubi lex voluit dixit), seguita dalle deliberazioni della Corte intervenute in subiecta materia (C. Conti, Sez. Sicilia n. 62/2010/PAR e n. 1/2011/PAR, Sez. Puglia n. 174/PAR/2014"*.

[218] In particolare, la questione aveva riguardato l'interpretazione dell'art. 2, comma 1, della legge regionale 29 dicembre 2016 n. 27 che, inserendosi in un contesto di riordino istituzionale già avviato con legge regionale n. 15 del 2015 che ha interessato le ex province regionali, *"individua puntuali limiti di spesa per il personale degli enti di area vasta, incidendo quindi sui precari equilibri di bilancio degli enti locali interessati"*. In merito la Sezione Regionale di controllo siciliana ha ritenuto che *"la chiara finalità della norma, consistente nel precludere agli enti, che si trovano in particolare situazione finanziaria, di superare il limite di spesa, senza prevedere alcuna esclusione ai fini della sua determinazione, induca a ritenere che non sia possibile escludere le spese riguardanti i rinnovi contrattuali dal computo del tetto fissato. A tale soluzione interpretativa conducono sia il tenore letterale della disposizione sia la sua ratio, anche in considerazione del raffronto sistematico con la differente tecnica legislativa utilizzata a livello statale per l'introduzione di analoghi tetti in materia di contenimento della spesa pubblica per il personale"*.

[219] L'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 è stato modificato dall'art. 4 del d.lgs. n. 75 del 2017. Cfr. anche le linee di indirizzo introdotte dal DM 08/05/2018, che all'art. 2, comma 2.1. affermano che *"la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile (…) e che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente. Il mutato quadro normativo attribuisce centralità al piano triennale del fabbisogno di personale che diviene strumento strategico per individuare le esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini"*.

[220] In questo senso anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 548/2018/PAR e Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 111/2018/PAR e n. 141/2018/PAR; Cfr. anche, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 4/2019/QMIG.

[221] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 1/SEZAUT/2019/QMIG in merito alla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con la Deliberazione n. 323/2018/QMIG.

Sempre con riguardo al caso di scioglimento dell'Unione di Comuni o di recesso dalla stessa da parte di un comune, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 190/2019/PAR, 22 maggio 2019** ha inoltre affermato che, ai fini del calcolo del limite di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 *"non è sufficiente prendere in considerazione solo la spesa del singolo comune recedente, ma occorrerà sommare alla stessa la quota parte della spesa riferita all'ente, seppur sostenuta dall'Unione* […][222]*. Sarà, in definitiva, la spesa effettivamente sostenuta dall'ente nel suddetto arco temporale "fisso ed immutabile" – unitamente alla quota parte di spesa riferita all'ente in relazione al Consorzio Intercomunale prima e all'Unione poi - a costituire il parametro di riferimento ai fini del computo del limite di spesa di cui all'articolo 1, comma 557 ss. della legge n. 296/2006*"[223].

In merito alla interpretazione dell'art. 6 della legge regionale per il Friuli-Venezia Giulia, n. 25 del 2018[224], la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 14 /2019/PAR, 13 giugno 2019**, ha ritenuto che *"l'art. 6 della L.R. 25/2018 può essere interpretato, nei limiti sopra descritti, come una deroga sia delle disposizioni regionali in materia di contenimento della spesa di personale (art. 22 della L.R. 18/2015) sia delle disposizioni statali che dispongono, quali principi generali di coordinamento della finanza pubblica, limiti all'evoluzione della spesa per i rapporti di lavoro a tempo determinato o disciplinati da altre forme flessibili (art. 9 comma 28 DL 78/2010 convertito con legge 122/2010 e successive modifiche). Da ultimo, si deve sottolineare che proprio la natura di disposizione derogatoria comporta che l'applicazione della stessa risponda a criteri di stretta interpretazione e, quindi, sia riferibile esclusivamente alle tipologie di rapporti e categorie di personale nella stessa indicati, nei limiti delle risorse trasferite e solo per il periodo temporale strettamente necessario* […]*".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione 42/2019/PAR, 14 giugno 2019,** ha affermato che "*secondo il comma 557-quater «il contenimento delle spese di personale» va realizzato «con riferimento al [relativo] valore medio del triennio». Nel connesso calcolo, secondo il comma 557-bis (aggiunto dal DL n. 78 del 2010) va isolata la spesa sostanziale, con ciò dovendosi intendere come spesa aggregata del personale anche quella sostenuta «per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.» Ai fini del contenimento della spesa del personale ex comma 557, dunque, i costi delle risorse umane impiegate a tempo determinato vanno certamente conteggiati, mentre altre voci risultano di prevista esclusione dal medesimo aggregato".*

---

[222] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 8/SEZAUT/2011/QMIG, n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, n. 16/SEZAUT/2016/QMIG; Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 81/2008 e n. 93/2008, nonché Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 21/2013/PAR.

[223] La medesima Sezione di controllo per la Lombardia, in conformità a quanto già espresso da autorevole giurisprudenza contabile, ha ritenuto che "*il principio del ribaltamento, di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 20/SEZAUT/2018/QMIG, vada riferito al rispetto dei vincoli di spesa di personale, nei termini sopra riportati, e non alla determinazione della capacità assunzionale dell'ente, per la quale, invece, valgono le regole stabilite dalla stessa Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG. Ne deriva, pertanto, che il comune recedente, nel 2019, potrà assumere nei limiti dei risparmi derivanti dalle cessazioni 2018 (secondo quanto previsto dall' articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014). Resta ferma la possibilità per l'Unione, da formalizzare in ogni caso mediante specifico accordo, di cedere la propria capacità assunzionale, se negli anni precedenti non si è proceduto alla sostituzione del personale".*

[224] Friuli-Venezia Giulia, legge regionale 6 novembre 2018, n. 25, *"Disposizioni finanziarie intersettoriali"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2019/PAR, 5 aprile 2019 e Deliberazione n. 446/2019/PAR, 18 dicembre 2019,** ha ritenuto *"l'Unione, ente non soggetto al patto di stabilità, ha come limite di spesa per il personale quello indicato dall'art 1, comma 562 della legge n. 296/2006, ossia la spesa sostenuta nel 2008*[225] [e] *in assenza del parametro previsto dal comma 562, può soltanto replicare la spesa del personale dei comuni partecipanti e che ha come limite quello rappresentato della somma della media sostenuta dagli enti nel triennio 2011/2013"*[226].

Sulla corretta interpretazione del vincolo posto dall'art. 2, comma 3, del DL n. 101 del 2013[227], la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 37/2020/PAR, 3 aprile 2020** è conforme all'orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui *"la disposizione in esame, inserita in un contesto di razionalizzazione organizzativa (ovviamente rispettosa delle funzioni essenziali) a fini di spending review, subordina il ricorso al prepensionamento per posizioni eccedentarie all'obiettivo sostanziale del perseguimento di una riduzione strutturale e duratura della spesa del personale. Pertanto, tra le diverse soluzioni astrattamente possibili in termini di assetto organizzativo, vanno prescelte quelle che maggiormente siano coerenti con tale risultato di contenimento della spesa. Ciò tanto più ove la dichiarazione di esubero sia determinata da ragioni finanziarie piuttosto che funzionali.* […] *Pertanto, la programmazione del fabbisogno del personale, sulla base, anche, di nuove esigenze organizzative e funzionali* […][228] *è subordinata ai limiti finanziari e alla riduzione strutturale della spesa del personale"*[229]. *Nel rispetto di tali limiti di spesa potenziale, l'Ente potrà procedere alla riqualificazione e alla quantificazione della consistenza della propria dotazione organica garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione programmata, come previsto dall'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001 che sancisce altresì che: «Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente»".*

1.1. Esternalizzazione di funzioni o servizi

Si evidenziano qui di seguito alcune pronunce principalmente riferite alla corretta interpretazione dell'art. 31 del Testo Unico sul pubblico impiego relativo al passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento o conferimento di funzioni o servizi pubblici ad altri soggetti pubblici o privati alla luce dei limiti tesi al contenimento della spesa di personale[230].
In materia di assunzione nell'organico di enti strumentali della Regione di dipendenti di società partecipate da enti locali, la **Sezione di controllo per la regione Valle D'aosta/Vallée D'aoste,**

---

[225] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG.
[226] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 1/2018/SRCPIE/PAR.
[227] DL 31 agosto 2013, n. 101, *"Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 ottobre 2013, n. 125. L'art. 2, concernente *"Disposizioni in tema di accesso nelle pubbliche amministrazioni, di assorbimento delle eccedenze e potenziamento della revisione della spesa anche in materia di personale"*, al comma 3 dispone: *"Nei casi di dichiarazione di eccedenza di personale previsti dall'articolo 2, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le disposizioni previste dall'articolo 2, comma 11, lettera a), del medesimo decreto-legge, si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le posizioni dichiarate eccedentarie non possono essere ripristinate nella dotazione organica di ciascuna amministrazione. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come modificato dal presente articolo"*.
[228] In particolare, nella richiesta formulata dall'Ente locale alla Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., le nuove esigenze organizzative e funzionali richiedevano l'istituzione di un posto di Dirigente tecnico.
[229] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 43//2015/PAR, 10 aprile 2015.
[230] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, 29 luglio 2011 *"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".*

Deliberazione n. 10/2017/PAR, 13 luglio 2017, ha ritenuto che *"l'art. 31, d.lgs. n. 165/2001*[231] *– espressamente riferito al transito di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti, pubblici o privati, e non anche alla cessione di funzioni da parte di soggetti privati in favore di enti pubblici – non sembra poter essere applicato dal settore privato al settore pubblico (in senso stretto), in quanto ciò avverrebbe in violazione dell'art. 97 della Cost., che prevede l'accesso ai pubblici uffici attraverso il concorso pubblico, aggiungendo che il testo unico sulle partecipate, mediante il quale il legislatore si è occupato per la prima volta, riguardo alle questioni afferenti al personale, del tema della reinternalizzazione di funzioni o servizi già esternalizzati, consente esclusivamente il riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione"*. In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 310/2017/PAR, 8 novembre 2017.**
Sul punto, inoltre, **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 19/2020/PAR, 14 febbraio 2020**, che con riguardo all'ipotesi di transito di personale al ramo d'azienda ceduto dall'ente pubblico (esternalizzazione) ha ritenuto: *"premesso che l'art. 31 d.lgs. 165/2001 si applica alla esternalizzazione nei termini sopra indicati, il passaggio del personale non è automatico ma consegue alla preventiva ponderazione dell'ente pubblico che individui, di volta in volta, le misure da attivare tra le diverse opzioni disponibili e le unità di personale interessate alla cessione. Tale ponderazione deve essere effettuata tenendo conto, nell'ambito della primaria necessità di assicurare un efficace ed efficiente svolgimento della funzione trasferita, delle esigenze di conseguire economie di gestione e, comunque sia, di non incrementare la spesa, nonché di tutela delle unità coinvolte"*[232]. La medesima Sezione ha inoltre specificato che *"il medesimo art. 31 d.lgs. 165/2001 non si applica all'inverso caso della re-internalizzazione, ossia alla cessione di funzioni di soggetti privati in favore di soggetti pubblici, in considerazione dei vincoli e dei principi imposti dall'ordinamento per l'accesso ai ruoli della Pubblica Amministrazione ex art. 97, comma 3, Cost."*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 73/2016/PAR, 19 luglio 2016** "*Solo nel caso in cui un ente, al momento del passaggio di propri dipendenti ad altro organismo per la gestione esternalizzata di servizi avesse correttamente provveduto a ridurre in misura proporzionale l'ammontare del fondo per la contrattazione decentrata, si è reputato coerente con l'obbligo di invarianza della spesa ammettere il ripristino della consistenza del fondo stesso in seguito all'eventuale successivo rientro del suddetto personale nell'organico dell'ente di provenienza* […][233]*"*.

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 4/2017/PAR, 9 marzo 2017** ha ritenuto di dover "*categoricamente escludere la possibilità di esternalizzare l'Area economico-finanziaria preposta alla redazione del bilancio in quanto, alla luce*

[231] L'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 concernente il dispone: *"Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428".*

[232] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta, Deliberazione n. 10/2017/PAR, cit. ha specificato che *"l'art. 31 d.lgs. n. 165/2001 – espressamente riferito al transito di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti, pubblici o privati, e non anche alla cessione di funzioni di soggetti privati in favore di enti pubblici – non sembra poter essere applicato dal settore privato al settore pubblico (in senso stretto) in quanto ciò avverrebbe in violazione dell'art. 97 della Cost., che prevede l'accesso ai pubblici uffici attraverso il concorso pubblico, aggiungendo che il testo sulle partecipate, mediante il quale il legislatore si è occupato per la prima volta, riguardo alle questioni afferenti il personale, del tema delle reinternalizzazioni, consente esclusivamente il riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione".*

[233] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 231/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 157/2012/PAR, n. 264/2012/PAR, n. 376/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 48/2013/PAR.

dell'attuale quadro ordinamentale, i Comuni possono esternalizzare soltanto servizi pubblici di rilevanza economica suscettibili di produrre economie di gestione e non anche funzioni pubbliche strettamente connaturate all'esistenza dell'Ente".

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 86/2018/PAR, 10 aprile 2018**: *"l'esternalizzazione di un servizio è soggetta a vincoli stringenti in quanto è consentita con una riduzione della spesa del personale in ragione del cessato impiego di forza lavoro nel servizio in precedenza gestito in economia, alla condizione di ottenere con l'affidamento dell'appalto all'esterno conseguenti economie di gestione per l'Ente"*[234].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 143/2017/PAR, 10 maggio 2017,** ha evidenziato che "*Nel caso di esternalizzazione del servizio non sarebbe coerente con la lettura dell'art. 6-bis, comma 2 del d.lgs.165/2001, che sancisce il congelamento dei posti e la rideterminazione in riduzione della pianta organica […] computare per la determinazione del budget assunzionale, anche il costo dei dipendenti cessati (rectius trasferiti) per l'esternalizzazione del servizio"; ciò anche alla luce della ratio della norma in questione "che intende, tra l'altro, conseguire una riduzione degli organici con conseguente risparmio di spesa".* Nello stesso senso**, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 101/2019/PAR, 27 marzo 2019,** *"A conferma del fatto che l'esternalizzazione di un servizio da parte di un ente locale non può causare duplicazioni di spese di personale, ma deve dare luogo ad economie di gestione"* [è che] *"l'esternalizzazione sia vista, dal legislatore, alla stregua di «una scelta organizzativa e gestionale che può essere razionalmente perseguita solo ove non sia foriera di una duplicazione di spese: pertanto, al trasporto all'esterno dei costi di produzione del servizio prima prodotto in house, deve corrispondere un risparmio superiore al corrispettivo per l'outsourcing»*[235].

Con riguardo all'art. 1, comma 557-*quater* della legge 296 del 2006 in cui è specificato che *"il contenimento delle spese di personale"* vada realizzato *"con riferimento al valore medio del triennio"*, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Parere n. 90/2019/PAR, 12 marzo 2019,** ha ribadito che: "*Nel calcolo deve essere considerata la spesa sostanziale, che include tutte le forme di esternalizzazione, che non deve superare il tetto complessivo stabilito dalla media del triennio 2011 – 2013, da intendere in senso statico (in tal senso la sezione autonomie, 16/SEZAUT/2016/QMIG del 4 maggio 2016, che ha stabilito che «secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'articolo 1, comma 557, legge n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, [sia] da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011 – 2013»)".*

[234] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, in merito all'art. 6-*bis* al d.lgs. del 30 marzo 2001, n. 165, ha ritenuto che *"Tale disposizione impone alle amministrazioni, al momento di assumere la decisione di esternalizzare un servizio, di adottare le conseguenti misure di riduzione e rideterminazione della dotazione organica. Ne deriva che l'esternalizzazione di un servizio deve essere attuata dall'ente nel quadro di misure di programmazione ed organizzazione in grado di assicurare, nell'ambito della generale riduzione della spesa corrente, anche la riduzione delle spese di personale […] Infatti, tale modalità organizzativa, fisiologicamente, deve generare una contrazione della spesa di personale, in relazione ad attività non più svolte all'interno dell'ente"*. A conferma del fatto che l'esternalizzazione del servizio comporti, necessariamente, una riduzione della spesa di personale, è stato precisato che: *"Nel caso di esternalizzazione del servizio, non sarebbe coerente con la lettura dell'art. 6-bis comma 2 del d.lgs.165/2001, che sancisce il congelamento dei posti e la rideterminazione in riduzione della pianta organica* […] *computare per la determinazione del budget assunzionale, anche il costo dei dipendenti cessati (rectius trasferiti) per l'esternalizzazione del servizio"*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 143/2017/PAR.

[235] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 355/2012/PAR.

2. Limiti alla crescita dei Fondi unici

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, sono stati individuati molteplici pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Nella specie, hanno avuto ad oggetto le modalità di costituzione dei fondi unici di amministrazione e dei trattamenti accessori e la disciplina vincolistica che, attraverso il comma 236 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016, il legislatore aveva introdotto per limitare l'eccessiva crescita della spesa di personale[236]. Il nuovo limite a tal fine previsto, anche se in parte apparso sostanzialmente speculare al contenuto della disposizione normativa di cui all'art. 9, comma 2-*bis*, del DL n. 78 del 2010[237], è stato abrogato dall'art. art. 23, comma 2 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° gennaio 2017.
Sono stati considerati altresì alcuni pareri sulla corretta applicazione di altre discipline limitative delle modalità di finanziamento delle risorse da destinare all'alimentazione dei fondi unici di amministrazione come, a titolo esemplificativo, quelle in merito all'art. 208, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 285 del 1992, Codice della strada.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 30/PAR/2016, 11 febbraio 2016**, in ossequio al principio della onnicomprensività della retribuzione che *"sostanzialmente vieta la corresponsione ai dipendenti pubblici di indennità, proventi o compensi di qualsiasi tipo, aggiuntivi rispetto all'ordinario trattamento economico, per lo svolgimento di attività riconducibili ai compiti istituzionali attribuiti",* ha concluso 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"*[238].

---

[236] L'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)" disponeva che *"Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1º gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente"*.

[237] DL 31 maggio 2010, n. 78, *"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122. Al fine dell'attuazione delle misure di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, all'art. 9, comma 2-*bis* ha disposto: *"A decorrere dal 1º 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"*.

[238] La Sezione di controllo per la Puglia cit., ha richiamato quanto affermato dalla giurisprudenza con riguardo alla regola dell'onnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti e che *"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 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*

Con riguardo ai limiti imposti dall'art. 1, comma 236 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)[239], la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2016/PAR, 30 aprile 2016**, ha affermato che "*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. Se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali «l'ammontare complessivo delle risorse» destinate al «trattamento accessorio del personale» è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate"*[240]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016.**

Sul punto anche, **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 54/2018/PAR, 21 febbraio 2018,** che ha ribadito che «*nel computo del tetto di spesa (ora) previsto dal comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 – conformemente all'orientamento interpretativo formatosi con riferimento all'analoga formulazione impiegata dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208* […] *– rientrano tutte le risorse stanziate in bilancio destinate al trattamento accessorio del personale, anche derivanti da risorse proprie dell'ente*»[241]. Inoltre, **Sezione regionale di controllo per la Puglia, 112/2016/PAR, 12 maggio 2016** la quale ha ribadito che *"l'applicazione delle disposizioni di contenimento del trattamento accessorio prescinde dalla circostanza che la voce di detto trattamento sia finanziato dal fondo per la contrattazione decentrata"*[242].

---

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)".

[239] Il comma 236 dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 è stato abrogato dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

[240] Sezioni Riunite in sede di controllo n. 51/2011/QM, e Sezione delle Autonomie n. 26/2014/QMIG. Cfr. anche Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato, n. 12 del 15 aprile 2011. La medesima Sezione di controllo per la Lombardia cit., si è infatti uniformata all'orientamento secondo cui *"l'impiego dell'espressione «ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale» – espressione contenuta nel vigente comma 236, il quale ripropone il vincolo già contenuto nel primo periodo del comma 2 bis, art. 9, DL 78/2010, seppur con le differenze sopra indicate - mostri la volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse. In questo senso rilevano tanto le risorse del bilancio imputate al fondo quanto le risorse direttamente stanziate in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali, presentando le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e l'idoneità ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo".*

[241] La Sezione di controllo lombarda ha precisato che *"Se, infatti, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "l'ammontare complessivo delle risorse" destinate al "trattamento accessorio del personale", come s'è già avuto modo di rilevare e come si deve in questa sede ribadire, è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito, al di fuori di fattispecie tipiche ed eccezionali, anche le eventuali entrate, proprie dell'ente, ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate […]. Peraltro, "fermo restando" tale limite, giova ricordare che il terzo comma della medesima disposizione stabilisce espressamente che «le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto [tuttavia] dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile»",* cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 123/2016/PAR; cfr. altresì, della Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG.

[242] La Sezione di controllo per la Puglia cit., in conformità all'orientamento seguito da Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 58/2016/PAR, 10 marzo 2016, la quale, in tema di contenimento del trattamento accessorio del pubblico impiego in relazione alla normativa di blocco previgente (art. 9 comma 2-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, integrato medio tempore dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per l'anno 2015), ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza contabile Sezione delle Autonomie, Deliberazione 21 ottobre 2014, n. 26, 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"* e ha, appunto, rilevato come *"ai fini del tetto per il trattamento accessorio, la quantificazione del medesimo debba essere operata indipendentemente dall'effettiva destinazione delle relative risorse"*. Con riguardo alla disciplina "intermedia", cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione 28 ottobre 2015, n. 379, in cui è precisato che, *"mentre restava esclusa la possibilità di una «restituzione» in sede di nuova costituzione del fondo delle risorse erroneamente ridotte, in tale occasione il comune interessato potesse procedere*

In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 99/PAR/2018, 5 luglio 2018** la quale ha ribadito che *"Nel trattamento accessorio del personale rientrano, quindi, tutti gli oneri accessori del personale, ivi comprese le risorse destinate a finanziare le posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali".* La medesima Sezione ha inoltre concluso che *"l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 è tuttora vigente e si applica anche in rapporto agli aumenti previsti dall'art. 67, comma 2, del C.C.N.L. del personale non dirigente degli enti locali del 21 maggio 2018. Nessuna rilevanza, in senso contrario, può essere attribuita alla dichiarazione congiunta n. 5, allegata al C.C.N.L. in parola, non avendo la stessa alcun valore normativo e non risultando, quindi, né vincolante, né, tantomeno, idonea a derogare a norme di contenimento della spesa pubblica. La richiesta di deliberazione risulta, invece, oggettivamente non ammissibile per gli aspetti relativi all'applicazione di istituti contrattuali di carattere economico".*
Conformemente all'assunto in base al quale *"rientrano nel tetto di spesa all'esame tutte le risorse stanziate in bilancio che abbiano comunque un vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale"*[243], inoltre, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 172/2018/PAR, 3 ottobre 2018** ha concluso che *"a partire dal 1° gennaio 2017, nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziate nel bilancio 2016 con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate. Il limite massimo di spesa di riferimento, pertanto, non può essere quello quantificato tenendo conto della ipotetica struttura organizzativa né quello relativo alle somme effettivamente erogate e riferite all'esercizio 2016, piuttosto deve essere quello rappresentato dall'ammontare delle risorse stanziate in bilancio nel medesimo esercizio finanziario, nel rispetto del contratto di lavoro e dei vincoli di finanza pubblica".* In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 20/2019/PAR, 30 gennaio 2019**: *"Il valore della spesa da considerare ai fini del rispetto del tetto per il trattamento accessorio delle posizioni organizzative è, nei comuni privi di dirigenza, quello stanziato direttamente in bilancio sempre che il valore della stessa sia corrispondente al valore complessivo contrattualmente previsto da attribuire ai dipendenti titolari delle posizioni organizzative"*[244].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, 4 maggio 2016,** ha ribadito che *"il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, come emerge dal richiamato principio contabile, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento della relativa posta contabile, in rapporto all'esercizio cui la costituzione del "Fondo" si riferisce (cfr. sul punto, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 218/2015/PAR)*[245]*. Consegue a tale impostazione che la spesa riguardante il "Fondo" è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del "Fondo" stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del Fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati proprio all'esercizio successivo".*

---

alla corretta determinazione del parametro cui ancorare il tetto retributivo".

[243] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2016; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 112/2016, Sezione regionale di controllo dell'Abruzzo, Deliberazione n. 58/2016 e la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016.

[244] Il riferimento è all'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75 del 2017 che, come rilevato dalla medesima Sezione regionale di controllo per la Lombardia *cit.*, *"è ispirato dal principio di invarianza della spesa quando dispone che a decorrere dal 1gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016".* Conforme a Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 138/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016.

[245] Cfr. paragrafo 5.2 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

La medesima **Sezione regionale di controllo** ha inoltre sottolineato che *"è la formale deliberazione di costituzione del Fondo che assume rilievo quale atto costitutivo finalizzato ad attribuire il vincolo contabile alle relative risorse, atteso che la disposizione prevede come: "nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del Fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del Fondo risultano definitivamente vincolate"*[246]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 386/2016/PAR, 22 dicembre 2016.**
Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 55/2018/SRCPIE/PAR, 23 maggio 2018,** la quale ha concluso come *"la costituzione del fondo sia condizione di attribuzione del vincolo alle risorse che si riversano nel risultato di amministrazione e volto ad evitare che esse siano considerate economie di bilancio. Tale vincolo potrà permanere in assenza di sottoscrizione della contrattazione decentrata integrativa, fatti salvi gli esiti del procedimento di regolarizzazione delle risorse destinate al salario accessorio del personale del comparto, previsto dall'art. 4 del DL 6 marzo 2014 n. 16 convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014 n. 68 e tenuti fermi i presupposti richiesti per l'applicazione della medesima procedura.* […] *Quindi, se la costituzione del fondo è presupposto per la costituzione del vincolo nel risultato di amministrazione, la stipula del contratto decentrato costituisce il presupposto indefettibile per l'erogazione delle risorse, rappresentando tale contratto il titolo giuridico legittimante"* [247].
Ancora sulla modalità di costituzione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 118 del 2011, la **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 15/2018/PAR, 28 febbraio 2018**, ha ribadito che *"la costituzione del «Fondo» sia atto da ricondurre alla competenza della dirigenza atteso che lo stesso deve essere non solo ricognitivo della presenza di sufficienti risorse in bilancio ma ben si colloca nell'ambito delle attribuzioni della stessa dirigenza in ordine alla verifica: della correttezza della quantificazione delle risorse iscritte in bilancio destinate alla contrattazione decentrata e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica che ne influenzano la modalità di determinazione."*[248] Inoltre, ad avviso della medesima Sezione *"in relazione alle risorse decentrate, il principio contabile stabilisce che la corretta gestione del fondo comprende tre fasi obbligatorie e sequenziali e che solamente nel caso in cui nell'esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al "Fondo" potranno essere impegnate e liquidate* […] *solamente nel momento in cui si completa l'iter appena descritto l'ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità)*[249]*"*. Infine, la medesima Sezione ha ribadito che *"nel caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale* […]. *Ne consegue, pertanto, che la sola quota stabile del "Fondo", in quanto obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, confluisce nell'avanzo vincolato e potrà essere spesa nell'anno successivo; diversamente, le risorse variabili restano definitivamente acquisite al bilancio come economie di spesa. Giova da ultimo evidenziare come le risorse trasportate, ancorché di parte stabile, debbono essere qualificate, nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con*

[246] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 218 del 2015, che in caso di costituzione del fondo, ma mancando la sottoscrizione dell'accordo alla fine dell'esercizio, osservava che: *"nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spese confluiscono, per l'intero importo del fondo, nella quota del risultato di amministrazione".*
[247] In merito all'erogazione delle somme vincolate in mancanza della contrattazione decentrata integrativa, cfr. ARAN, Deliberazione 09/02/2017, n. 1901 - RAL_1901_Orientamenti Applicativi.
[248] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR.
[249] La Sezione regionale di controllo per il Molise *cit*., ha rilevato che *"Pertanto gli impegni sono imputati all'anno in corso per le obbligazioni da liquidare nell'esercizio e, all'anno successivo, per le obbligazioni che diverranno esigibili in tale momento (es. produttività). La quota rinviata viene garantita dallo stanziamento di pari importo tramite il FPV".*

espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi (cfr. deliberazione MEF del 24 gennaio 2013)".

Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 201/2019/PAR, 29 luglio 2019** che, in senso conforme, ha evidenziato *"le risorse del Fondo "trasportate", ancorché di parte stabile, debbano essere qualificate, nel Fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi (cfr. parere MEF del 24 gennaio 2013),* […] *e che, in ogni caso, le risorse variabili non utilizzate nell'anno di competenza, secondo la più costante giurisprudenza contabile, oltre che secondo gli orientamenti ARAN, non possono stabilizzarsi e pertanto andranno a costituire economie di bilancio, tornando nella disponibilità dell'ente, e perdendo così definitivamente la possibilità di utilizzazione per lo scopo. Solo nel caso in cui l'assegnazione degli obiettivi sia avvenuta entro l'anno, sarebbe tutt'al più possibile prevedere la corresponsione del trattamento accessorio in assenza di CCID, sempre che non sia stato demandato ad esso la determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse, dei criteri generali relativi al sistema di incentivazione e degli altri criteri di sistema relativi alle prestazioni lavorative"*[250].

Sempre con riguardo alla corretta qualificazione delle risorse che compongono il Fondo per la contrattazione decentrata, anche **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 7/2019/PAR, 19 dicembre 2018**[251], la quale ha evidenziato che *"in virtù della specifica finalizzazione annuale e della loro natura variabile (sia il loro stanziamento che l'entità delle stesse possono variare da un anno all'altro), le risorse di cui si tratta non possono né essere utilizzate per altri scopi, diversi da quelli prefissati, né, a maggior ragione, essere trasportate sull'esercizio successivo in caso di non utilizzo nell'anno di riferimento. Diversamente ritenendo, esse finirebbero sostanzialmente per «stabilizzarsi» nel tempo, in contrasto con la ratio della previsione del CCNL e con la specifica finalizzazione delle risorse stesse, che è alla base del loro stanziamento annuale. Pertanto, si ritiene che le risorse di cui si tratta, ove non utilizzate per le specifiche finalità cui sono destinate nell'anno nel quale sono stanziate (per il mancato o solo parziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti ed in relazione ai quali si è proceduto all'incremento delle risorse variabili), nello stesso anno diventano economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell'ente*"[252]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 369/2019/PAR, 26 settembre 2019**[253]**.**

Sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015[254], la **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 112/2016/PAR, 12 maggio 2016** ha

[250] Cfr. Sezione Friuli-Venezia-Giulia, Deliberazione n. 29/2018/PAR. In senso conforme anche a Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, 4 maggio 2016 e a Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 29/2018/PAR, 24 maggio 2018.

[251] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 218/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, 4 maggio 2016 e ivi ARAN, Orientamenti applicativi delle Regioni-Autonomie locali n. 482-attualità - 2 novembre 2012.

[252] La medesima Sezione regionale di controllo per il Lazio, con riguardo al perimetro applicativo del Punto 5.2 dell'Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, in base al quale *"in caso di mancata costituzione del Fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale",* ha esplicitato i seguenti principi orientativi: *"la mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento salva esclusivamente la componente stabile dei fondi; in coerenza con le indicazioni dell'Aran, le risorse variabili non possono stabilizzarsi e, quindi, le stesse andranno in economia di bilancio, perdendo l'Ente -in via definitiva- la loro possibile utilizzazione; non miglior sorte hanno anche le economie dei fondi degli anni precedenti, le quali, non essendo incluse nella costituzione del fondo non potranno più essere utilizzate (sul punto già Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, nella Deliberazione n. 161/2017)".*

[253] La Sezione di controllo per la Lombardia *cit*. ha riaffermato che *"le risorse variabili non utilizzate nell'anno di competenza, secondo la più costante giurisprudenza contabile, oltre che secondo gli orientamenti dell'ARAN, non possono stabilizzarsi e, pertanto, andranno a costituire economie di bilancio, tornando nella disponibilità dell'ente, e perdendo così definitivamente la possibilità di utilizzazione per lo scopo"*. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 5/2019.

[254] Comma abrogato dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

osservato, in conformità all'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile,[255] che *"l'impiego di termini dal valore semantico generale ed omnicomprensivo contenuti nell'espressione «[…] l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale», ora trasfusa anche nell'art. 1, comma 236, della legge di stabilità 2016, denota una evidente volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante"*.
In merito anche la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 145/2016/PAR, 13 maggio 2016**, ha ribadito che "*il comma riportato introduce in primis una previsione d'indole generale – quella secondo cui «a decorrere dal 1º gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale», pure nel comparto enti locali, non può comunque «superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015» – che costituisce in ogni caso limite massimo per lo stanziamento di risorse destinate al trattamento accessorio del personale* […][256]. *Dato che le posizioni organizzative si giovano di un peculiare trattamento accessorio stabilito dalla contrattazione collettiva (art. 10, commi 1 e 2, del C.C.N.L. del 31 marzo 1999), tale trattamento finirà conseguentemente con l'essere sottoposto al predetto «limite generale», in una prospettiva necessariamente «aggregata», in virtù della disposizione richiamata".* In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 138/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016.**

Sulla simmetria sussistente tra l'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 e l'art. 9, comma 2-*bis*, DL n. 78/2010 anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 205/2016/PAR, 20 luglio 2016**: *"la lettera della norma richiamata – nel riprodurre sostanzialmente la struttura normativa del precedente art. 9, comma 2-bis, DL n. 78/2010– «stabilisce, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica per il personale, un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale: detto ammontare infatti a) non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015; b) deve essere automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (tenendo conto in tal caso anche del personale assumibile ai sensi della normativa vigente)»*[257]. […]. *La norma in discorso, dunque, stabilisce che la regola per cui «l'entità massima della spesa per trattamento accessorio del personale non può mai superare l'importo fissato per il 2015». Detta «regola deve ovviamente ritenersi di portata generale nel senso che essa include tanto le risorse del bilancio imputate al fondo dai comuni con personale dirigenziale, quanto le risorse stanziate direttamente in bilancio per pagare le indennità dovute ai titolari di posizioni organizzative dai comuni privi di personale dirigenziale, essendo entrambe risorse aventi le medesime caratteristiche e destinazione essendo volte a far fronte alla spesa per il trattamento accessorio del personale» (Piemonte/62/2016/SRCPIE/PAR del 12 maggio 2016)".* Pertanto *"alla nuova disposizione si possono estendere i principi già affermati in relazione all'art. 9 comma 2-bis del DL n. 78/2010, vista la simmetria dei due disposti normativi. In questo senso, con l'espressione «l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale» deve*

[255] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG, 6 ottobre 2014.
[256] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2016/PAR, nonché, in riferimento all'analoga previsione contenuta nell'art. 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, cfr. Sezioni Riunite, Deliberazione n. 51/CONTR/11 e Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2014/QMIG.
[257] Cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 145/2016/PAR del 13 maggio 2016; Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 52/2016/PAR del 5 maggio 2016; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 62/2016/SRCPIE/PAR del 12 maggio 2016; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 112/2016/PAR del 12 maggio 2016; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 151/2016/PAR del 6 luglio 2016.

intendersi – come era stato detto per l'art. 9, comma 2-bis, del DL n. 78/2010- «ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante» (Corte dei conti, sez. delle Autonomie, Deliberazione n. 26 del 21.10.2014)". Sempre in tale ambito, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 294/2016/PAR, 2 novembre 2016**, ha rilevato che "*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. Se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali «l'ammontare complessivo delle risorse» destinate al «trattamento accessorio del personale» è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate*"[258]. Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 111/2018/PAR, 13 luglio 2018**.
In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 63/2017/PAR, 27 luglio 2017,** la quale dopo aver rilevato che *"Non sono ammesse deroghe al limite di spesa complessivo come si evince anche dall'art. 23, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017 che pur ammettendo la possibilità che siano destinate apposite risorse alla componente variabile dei Fondi per il salario accessorio, lascia fermo il limite delle risorse complessive stabilito nel precedente comma 2"*[259], ha conseguentemente ritenuto che un ente *"non possa nel 2017 incrementare, superando il corrispondente importo determinato per il 2016, l'ammontare da destinare complessivamente al trattamento accessorio al fine di finanziare nuove posizioni organizzative"*.

Sulla corretta interpretazione dell'art. 9, DL n. 78/2010[260], concernente la modalità di costituzione del fondo 2015, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 120/2016/PAR, 17 maggio 2016**[261], ha ribadito come questa sia *"correlata alle riduzioni del fondo operate nel periodo 2011-2014, per effetto del divieto di superamento dell'importo delle risorse destinate al trattamento economico determinato per l'anno 2010"*. Preliminarmente, la Sezione, con riguardo al meccanismo di calcolo già rilevato[262], ha ulteriormente chiarito che *"avutosi un calcolo, anno per anno, della esatta quantificazione del fondo (inclusa la RIA dei cessati), decurtato per raggiungere il tetto massimo del fondo costituito per l'anno 2010 – quindi con una modalità di tipo incrementale, che vede conteggiate le poste, anno per anno, compresa la RIA dei cessati e solo successivamente operata la dovuta diminuzione – l'importo del 2014 diventa assorbente anche delle quote di riduzione applicate negli anni precedenti*[263]. […] *Il calcolo del fondo 2015 costituisce, infine, la base su cui operare nel 2016, per via dell'articolo 1, comma 236, della legge di stabilità 2016, il nuovo conteggio che reintroduce, nel 2016, di nuovo un vincolo sull'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale*

[258] Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 51/CONTR/2011; Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2014/QMIG. Come rilevato dalla Sezione di controllo per la Lombardia *cit.: "In particolare, con deliberazione n. 26/2014 la Sezione Autonomie ha enunciato il principio per cui le risorse del bilancio che i Comuni di minore dimensione demografica destinano, ai sensi dell'art. 11 del CCNL 31 marzo 1999, al finanziamento del trattamento accessorio degli incaricati di posizioni organizzative in strutture prive di qualifiche dirigenziali, rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78".*
[259] Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 205/2016.
[260] Disposizione novellata dall'art. 1, comma 456, L. n. 147 del 2013.
[261] In particolare, il quesito sottoposto alla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo cit., ha riguardato la *"determinazione dei fondi della contrattazione integrativa del personale dipendente del S.S.N. e dei parametri da prendere a riferimento per la costituzione di fondi contrattuali 2015"*.
[262] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 179/2015/PAR, 19 giugno 2015
[263] Ad avviso della Sezione di controllo per l'Abruzzo cit.: *"In tal modo, restano consolidate le decurtazioni, apportate nell'intero periodo (1° gennaio 2011–31 dicembre 2014), disciplinate dall'articolo 9, comma 2-bis, sia con riferimento alla parte fissa che alla parte variabile del fondo".*

amministrativo, anche di livello dirigenziale, che non potrà superare l'importo corrispondente del 2015 e dovrà essere ridotto in proporzione alla riduzione del personale in servizio".

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 151/2016/par, 6 luglio 2016**[264]**,** ha ritenuto che *"*[…] *I comuni non sono legittimati ad alimentare i fondi per il trattamento accessorio del personale investito di specifiche responsabilità, connesse alla circolazione stradale, con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie del codice della strada, se non ai sensi dell'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999* […][265]*. Indipendentemente dalle modalità di finanziamento, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale dipendente dalle Pubbliche amministrazioni devono rispettare il tetto disciplinato dalla legge di stabilità 2016 all'art. 1, comma 236"*[266]*. In ogni caso* […] *l'utilizzazione di tutte le risorse destinate a tale scopo deve avvenire nel pieno rispetto degli eventuali ulteriori vincoli posti da norme di coordinamento della finanza pubblica*[267]*. In conclusione, quindi, la perentorietà del tetto e la sua applicabilità di portata generale non consente di escludere dal rispetto di tale limite quote di trattamento accessorio, a prescindere dalle modalità con cui esse siano in concreto alimentate".* Del medesimo avviso anche **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 98/2017/PAR, 25 maggio 2017, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 30/2018/PAR, 7 febbraio 2018**e **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 2/2019/PAR, 21 gennaio 2019**, ribadendo che *"i proventi da sanzioni per violazione del codice della strada destinati al finanziamento del trattamento accessorio del personale non possano essere esclusi dal computo rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa fissato in materia dal legislatore nazionale"*[268]. La medesima Sezione ha inoltre precisato come *"le disposizioni che pongono limiti puntuali alla crescita della spesa diretta a finanziare la contrattazione, ancorché riferita alla totalità dei dipendenti, siano da considerare di stretta interpretazione e quindi non ammettano, in via di principio, deroghe o eccezioni, al di là di qualsiasi argomento riguardante la provenienza delle risorse"*[269].

Con riguardo alla disciplina introdotta dall'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015[270], la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 73/2016/PAR, 19 luglio 2016,**

---

[264] La questione aveva riguardato la corretta applicazione dell'art. 208, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 285 del 1992, Codice della strada.

[265] All'art. 15, comma 5, del CCNL del 1 aprile 1999, è previsto che *"In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del d.lgs. 29/93, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio".*

[266] La medesima Sezione, infatti, ha ribadito che *"con la normativa riferita, il legislatore ha sostanzialmente abbandonato il meccanismo introdotto per l'anno 2015 (che non faceva riferimento a un tetto "fisso", decurtato in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio, ma prevedeva che il fondo per le risorse decentrate, una volta costituito, fosse decurtato delle riduzioni operate su tale fondo per gli anni 2001-2014) ed è tornato a una determinazione di un tetto rigido, adeguato all'eventuale diminuzione del personale", cfr.* Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione del 10 marzo 2016, n. 58. Con riguardo alla tematica del contenimento del trattamento accessorio del pubblico impiego in relazione alla normativa di blocco previgente (art. 9, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, integrato *medio tempore* dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per l'anno 2015), si veda anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione 18 marzo 2015, n. 97 e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione 28 ottobre 2015, n. 379.

[267] Cfr. da ultimo anche Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione 13 febbraio 2014, n. 34.

[268] Cfr. *ex multis*: Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 222/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazioni n. 257/2012/SRCPIE/PAR e n. 34/2014/SRCPIE/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 83/PAR/2011; Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 346/2011/PAR e n. 44/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazioni n. 151/2016/PAR e n. 173/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 30 del 7 febbraio 2018.

[269] Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 51/CONTR/11.

[270] La disposizione ha nuovamente stabilito, con decorrenza 1° gennaio 2016, i limiti alle risorse che ogni anno sono destinabili dalle pubbliche amministrazioni al trattamento accessorio del personale.

ha ribadito quanto già affermato dalla giurisprudenza contabile in merito alla *"possibilità di incrementare i fondi per la contrattazione integrativa nei casi di aumento dell'organico dell'Ente, solitamente collegato alla reinternalizzazione di servizi o funzioni in precedenza trasferite (per esempio, a Unioni di Comuni o Consorzi), con conseguente rientro delle unità lavorative a suo tempo cedute"* ovvero *"di non consentire comunque in simili fattispecie alcuna deroga all'obbligo imperativo di rispettare il limite delle risorse destinate al trattamento accessorio* […][271]. Ad avviso della medesima **Sezione**: "*Non appare, peraltro, possibile pervenire a conclusione diversa nemmeno sulla base dell'inciso finale dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, secondo il quale l'automatica riduzione delle risorse per il trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio avviene* […] *tenendo conto del personale assumibile ai sensi della norma vigente* […]. *Con tale indicazione (in effetti non presente nella formulazione dell'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010), il legislatore, lungi dall'introdurre un meccanismo di adeguamento automatico e proporzionale - corrispondente ma di senso opposto - delle risorse in argomento in caso di incremento del personale in servizio, ha invece inteso prevedere un correttivo alla proporzionalità della riduzione dei fondi per la contrattazione decentrata per il caso in cui, a fronte di una riduzione di personale, si registri anche l'assunzione di altro personale nei limiti del turn over consentito dalla normativa vigente".*

Sempre sulla corretta interpretazione del disposto di cui al comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 367/2016/PAR, 15 dicembre 2016**, richiamando l'orientamento della giurisprudenza contabile in merito[272], ha ribadito che *"l'inserzione dell'inciso in esame - «tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente» – costituisce un elemento di novità rispetto al previgente quadro disciplinatorio, per il resto sostanzialmente confermato. L'applicazione dei generali canoni che reggono l'interpretazione normativa impone, come noto, di non attribuire alla disposizione «altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse». Ne deriva che, a seguito della novella in esame, non appare trovare alcun addentellato normativo la necessità di compiere una rettifica alla fine dell'esercizio per adeguare il fondo alle assunzioni effettivamente intervenute. A prescindere, dunque, dal ricorso a criteri interpretativi teleologici* […] *la lettera della disposizione in esame appare militare per il riferimento al personale astrattamente assumibile, indipendentemente, dunque, dalla sua effettiva assunzione entro fine anno. Ai fini dell'individuazione di tale parametro appare corretto il riferimento all'individuazione posta in essere nel Programma triennale dei fabbisogni del personale 2016-18 (Piano occupazionale 2016), che deve essere adottato* […] *non solo nel rispetto della disciplina vincolistica in tema di assunzioni del personale, ma anche del budget assunzionale normativamente consentito per ogni Ente e delle effettive compatibilità di bilancio".*
Ha concluso in tal senso anche la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 27/2017/PAR, 17marzo 2017,** ritenendo che *"alla luce della sopra indicata interpretazione dell'art. 1, comma 236, della legge 208 del 2015, gli enti locali devono contenere il fondo destinato al trattamento accessorio del personale, anche di qualifica dirigenziale, entro il limite massimo di quanto destinato, allo stesso fine, nel 2015, nonché eventualmente decurtarlo in proporzione alle riduzioni del personale in servizio medio tempore intervenute, tenendo conto, tuttavia, in tale calcolo, anche del personale assumibile in base alla programmazione triennale"*.
Cfr. anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 6/2017/PAR, 24 gennaio 2017,** ad avviso della quale: *"Risulta, quindi, evidente* […] *la ratio perseguita dal legislatore con l'introduzione di tali norme caratterizzate dall'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, esigenza che, attualmente, non sembra venuta meno. L'introduzione del comma 236 nella legge di stabilità 2016 conferma e rafforza, pertanto, tale*

[271] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 324/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 378/2014/PAR.
[272] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG.

orientamento volto al contenimento della spesa, riproponendo una misura originariamente introdotta con decreto-legge ed attualizzandola con il riferimento al limite massimo ricavabile dall'esercizio 2015 ***(Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 269/2016/PAR)****"*[273]. Cfr. anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 112/PAR/2016 e n. 200/PAR/2016.**

Con riguardo alla modalità con cui determinare la decurtazione permanente dei fondi della contrattazione integrativa in conseguenza delle riduzioni del personale in servizio, la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 2/2017/PAR, 20 gennaio 2017** ha ribadito quanto già espresso dalla giurisprudenza contabile, ovvero *che "la consistenza dei fondi per la contrattazione integrativa deve essere «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. Si opererà, così, una riduzione non della quota intera, ma del rateo, da effettuarsi entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento», mentre, a far data dall'anno successivo (nel caso di specie nel 2017), «si applicherà la riduzione della quota annuale intera per le cessazioni del 2011* […] *e, se dovessero intervenire ulteriori cessazioni nel 2012* […], *del rateo ad esse corrispondenti. Identico calcolo sarà applicato per il 2013, in riferimento alle cessazioni intervenute, eventualmente, nel 2012, per l'intero, e in ragione del rateo per quelle intervenute nel 2013, in modo da rispettare l'automatismo previsto dalla norma senza intaccare il diritto dei cessati dall'attribuzione del trattamento economico accessorio per il periodo di permanenza in servizio»"*[274].

In ordine alla possibilità di superare i limiti di spesa previsti dall'art. 9, comma 2-*bis*, del D.L n. 78 del 2010 per il trattamento accessorio del personale, qualora nel 2010 il relativo importo sia stato sottostimato, la **Sezione regionale di controllo per la Calabria, Deliberazione n. 11/2017, 26 gennaio 2017**, ha ritenuto che *"il riferimento contenuto nella norma all'importo dell'anno 2010 per la quantificazione delle risorse per il trattamento accessorio degli anni successivi costituisca un vincolo non superabile. Al contrario sarebbe, infatti, agevole per gli enti sottrarsi alla suddetta disciplina, sostenendo che il relativo importo sia stato sottostimato"*.

---

[273] La Sezione di controllo per la Puglia, *cit*., ha confermato la piena vigenza della disciplina vincolistica introdotta dal comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208/2015, anche rilevando che *"il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria dello Stato, con circolare n. 26 del 7/12/2016, nel fornire indicazioni ed istruzioni per la predisposizione dei bilanci di previsione 2017 di enti ed organismi pubblici, richiama, integralmente, per la disciplina del trattamento accessorio del personale la circolare n. 12/2016, inerente il bilancio di previsione 2016 e che dedicava un apposito paragrafo proprio al comma 236 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015, quale «nuova misura di contenimento della spesa»".*

[274] Cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 324/2011/PAR (riferita all'allora vigente art. 9, comma 2-*bis*, del DL n. 78/2010), con riguardo al criterio per calcolare la riduzione del fondo in base alle cessazioni e che si contrappone all'orientamento adottato dalla ella Ragioneria Generale dello Stato, disciplinato dapprima con le circolari n. 12 del 15 aprile 2011 e n. 16 del 2 maggio 2012 (relative sempre all'applicazione dell'art. 9, comma 2-*bis* del DL *cit*.) e, successivamente, confermato dalla circolare n. 12 del 23 marzo 2016 (sull'applicazione dell'art. 1, comma 236 della legge di stabilità per il 2016). Come evidenziato dalla Sezione di controllo per l'Umbria cit.: "*Secondo la Ragioneria la riduzione deve essere effettuata sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento (nel caso in esame il 2016) rispetto al valore medio dell'anno 2015. Il valore medio è rappresentato dalla media aritmetica dei presenti al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno e la variazione percentuale tra le due medie rappresenta la misura della riduzione da operare sul fondo. Pertanto, nonostante la legge faccia riferimento solo alle cessazioni intervenite nell'anno di riferimento (da cui conseguono la riduzione del fondo), la scelta applicativa della Ragioneria comporta un ingiustificato incremento della riduzione del fondo 2016, poiché il metodo calcola la riduzione sommando alle cessazioni 2016 anche le cessazioni 2015 (pro quota, ossia metà del loro valore medio annuo)".* La medesima Sezione di controllo umbra, ad ogni modo, ha ritenuto che un ente locale possa legittimamente *"procedere a calcolare la riduzione del fondo prevista dall'art. 1, comma 236, della legge 208/2015, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, adottando il criterio elaborato dalla Sezione Lombarda in quanto appare, in base ad un principio di ragionevolezza, maggiormente aderente alla volontà normativa".*

In merito alla corretta interpretazione dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 31/2017/PAR, 21 marzo 2017,** ha ritenuto che tale disposizione *"più che assumere una valenza sanzionatoria, persegue invero una finalità di garanzia affinché la discrezionalità di ciascuna amministrazione nell'attribuzione al trattamento economico del personale di risorse ulteriori rispetto a quelle definite da altre fonti, sia improntata a criteri prudenziali e si eserciti previa verifica della compatibilità con la sana gestione finanziaria dell'ente stesso, della quale gli equilibri di bilancio, i vincoli del patto di stabilità e i limiti di contenimento della spesa per il personale costituiscono profili imprescindibili, essendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione. Da ciò discende che la disposizione in parola, allorché subordina la possibilità per gli enti di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa al rispetto degli indicati parametri di virtuosità, si riferisce alle decisioni che disposizioni normative o di contrattazione collettiva nazionale rimettono alla discrezionalità di ciascuna amministrazione e con le quali questa può disporre in ordine alla propria generica capacità di bilancio. La norma, in sostanza, preclude senz'altro l'esercizio di tale facoltà in caso di ente inadempiente agli obblighi del patto di stabilità, come misura logicamente intesa a contribuire a ricondurne la gestione finanziaria entro i previsti vincoli di finanza pubblica".* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 130/2017/PAR, 4 maggio 2017**, la quale ha ribadito che *"è la stessa legge che dispone, in quota parte, la destinazione all'incremento delle risorse relative all'incentivazione della produttività del personale, per cui il limite di cui all'art. 40, comma 3-quinquies sembra destinato a non operare. Si ricorda, comunque, che la destinazione di tali risorse e la loro effettiva erogazione è pur sempre subordinata al rispetto di tutte le altre disposizioni che le riguardano, e che l'ente è comunque tenuto alla gestione di tali risorse in un'ottica prudenziale, previa verifica con la sana gestione finanziaria dell'ente, della quale gli equilibri di bilancio, i vincoli del patto di stabilità e i limiti di contenimento della spesa, in specie di quella del personale, costituiscono profili fondamentali".*

Sempre con riguardo alla portata applicativa del secondo periodo dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui condiziona la possibilità per gli enti di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa al rispetto di determinati parametri di virtuosità, tra cui quello dei vincoli del patto di stabilità interno, anche **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 59/2017/PAR, 27 giugno 2017**, ha comunque ritenuto che *"Alla luce del principio di integrale utilizzo delle risorse del Fondo in ciascuna annualità, nonché della possibilità, fatta oggetto di espressa previsione contrattuale, di riportare eventuali risorse non attribuite quali incrementi nel Fondo dell'annualità successiva* […] *le risorse stesse, oggetto di un mero trasferimento temporale di spesa, non possono che essere considerate fra le voci di natura variabile, a prescindere dalla eventuale certezza e stabilità della voce sulla quale le economie sono state realizzate"*[275]. Ad avviso della medesima Sezione, pertanto, un *"Ente, anche se inadempiente all'obbligo del rispetto del patto di stabilità, possa incrementare il Fondo per la contrattazione decentrata di ciascuna annualità, nella parte variabile, con le risorse già stanziate nel Fondo dell'anno precedente e non attribuite e in tal senso costituenti «economie»"*[276], ritenendo conclusivamente che *"le somme provenienti dagli esercizi precedenti non possono essere annoverate tra le "risorse aggiuntive" di cui all'art. 40 cit. in quanto si tratta di somme delle quali, in sede di costituzione del Fondo dell'anno precedente, l'organo di revisione interno ha certificato la compatibilità con gli obiettivi del patto di stabilità, con i vincoli di bilancio e con gli altri vincoli in materia di contenimento della spesa per il personale. Pertanto, le somme non utilizzate nei precedenti esercizi non rientrano nel divieto posto dall'art. 40 cit. e possono essere*

[275] Conforme a Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 31/2017/PAR, 21 marzo 2017 e a Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 130/2017/PAR, 4 maggio 2017.
[276] Cfr. Sezione Friuli-Venezia-Giulia, Deliberazione n. 18/2014/PAR.

legittimamente utilizzate nell'esercizio successivo a quello nel quale non è stato rispettato il patto di stabilità"[277].

Recentemente in linea di logica continuità la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 51/2020/PAR, 27 maggio 2020** ha evidenziato come *"un incremento della componente variabile del Fondo risorse decentrate, determinato mediante la destinazione alle finalità di cui al citato art. 67, comma, 5, lett. b), del CCNL 2016-2018 di risorse rinvenienti da contributi di soggetti esterni che prevedono anche tale modalità di impiego obbligatorio*[278]*, non si porrebbe in contrasto con l'obbligo di eliminazione di tale tipologia di risorse dai fondi per la contrattazione decentrata sancito dal ridetto art. 243-bis, comma 9, lett. a), del TUEL*[279]*. Tale disposizione, d'altra parte, lungi da avere carattere sanzionatorio, diversamente non potrebbe essere interpretata con riguardo ad entrate aventi vincolo di destinazione, il cui utilizzo per definizione non incide su quegli equilibri di bilancio al cui ripristino è diretto l'intero plesso normativo di cui fa* parte[280]*. In questi casi, l'esclusione della possibilità di destinare quote di contributi di soggetti esterni al trattamento accessorio del personale sortirebbe l'effetto di ostacolare gravemente o rendere maggiormente difficoltoso l'efficace impiego dei finanziamenti ricevuti, senza peraltro che ciò possa in alcun modo giovare alle esigenze di riequilibrio finanziario dell'ente. E risulta evidente come, allorquando si tratti di fondi di derivazione comunitaria, il cui concreto utilizzo di regola esige attività programmatorie, organizzative e di assistenza tecnica specialistiche, un qualsiasi effetto di penalizzazione (quando non di sostanziale esclusione) per gli enti in fase di riequilibrio finanziario, non corrisponderebbe all'interesse economico nazionale"*. Pertanto, la Sezione ha concluso che *"l'avvio di una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, a differenza di quanto avviene nel caso di dissesto, non compromette la possibilità per l'Ente di incrementare la componente variabile del Fondo risorse decentrate con risorse relative all'utilizzo di fondi comunitari o provenienti da finanziamenti di altri soggetti pubblici".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 100/2017/PAR, 6 giugno 2017**, ha ritenuto di poter condividere l'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile, secondo cui *"rientrano nel tetto di spesa all'esame tutte le risorse stanziate in bilancio che abbiano comunque un vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale"*[281] e che *"il limite previsto dall'art. 1 comma 236 della più volte citata legge n. 208/2015 vada applicato all'ammontare complessivo del trattamento accessorio e non alle sue singole componenti, considerato che l'unico vincolo esplicitato dalla legge è dato dall'ammontare complessivo delle risorse destinate per il 2016 al trattamento accessorio, che non può appunto*

---

[277] Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 115/2013/PAR.

[278] L'art. 67, comma 5, lett. b), del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni locali – Triennio 2016-2018, dispone che *"Gli enti possono destinare apposite risorse:* […] *alla componente variabile di cui al comma 3, per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale; in tale ambito sono ricomprese anche le risorse di cui all'art. 56-quater, comma 1, lett. c)"*.

[279] La Sezione di controllo per la Liguria *cit.* ha preliminarmente osservato come *"le varie norme contenute nel considerato art. 67, comma 6, del CCNL 2016-2018 costituiscano, se non proprio una replica fedele, quantomeno una sorta di derivazione di disposizioni legislative già vigenti, dettate nell'ambito della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica o comunque rientranti nella materia della gestione finanziaria e contabile degli enti locali"*.

[280] In ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale il d.lgs. n. 267 del 2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, all'art. 243-*bis*, comma 9, lett. a) è disposto che: *"In caso di accesso al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter, l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio: a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche*."

[281] Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 112/2016; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2016; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 58/2016; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016.

superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015"[282]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 31/2019/PAR, 16 maggio 2019** la quale, in merito alla formulazione letterale dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75 del 2017, che nel fissare il limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, fa riferimento al *"corrispondente importo determinato per l'anno 2016",* ha ribadito che *"l'applicabilità di tale vincolo debba riferirsi all'ammontare complessivo del trattamento accessorio e non alle sue singole componenti*"[283].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 183/2017/PAR, 9 giugno 2017,** ha ritenuto come *"l'automatica riduzione, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, dell'importo determinato per l'anno 2015 delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale vada anche riferita al personale cessato in virtù dello speciale procedimento di riallocazione del personale delle province, in forza della ridefinizione della dotazione organica operata ai sensi dei commi 421 ss. dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014*[284]*. Ciò anche in considerazione del* […] *comma 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014"*[285] […]. *È dunque evidente che, laddove si optasse per una lettura diversa (ovvero della non considerazione delle cessazioni ex commi 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 e 423 ss. dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 ai fini della quantificazione del fondo ex comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015), si avrebbe, in virtù delle disposizioni richiamate, un aumento della spesa del personale accessorio per il complessivo comparto enti pubblici locali, contrariamente alla ratio di contenimento della spesa pubblica espressa dal richiamato comma 236"*[286].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia-Giulia, Deliberazione n. 49/2017, 21 giugno 2017***, "va data adeguata rilevanza anche a quanto previsto dal successivo terzo comma dell'art. 23, secondo il quale, fermo restando il vincolo predetto, che costituisce, quindi, un tetto invalicabile nell'ottica di invarianza della spesa, gli enti locali possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e di quelli riferiti alle spese di personale, in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile*" [287]. Come rilevato dalla medesima Sezione, infatti, *"laddove il mantenimento e il conseguente spostamento di risorse non determini una violazione dei limiti di incremento del Fondo così come stabiliti per il 2017 dall'art. 23 secondo comma del d.lgs. n. 75/2017, la destinazione delle componenti non vincolate resta*

---

[282] Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 205/2016.

[283] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2014, con riferimento alla precedente disposizione dell'art. 9, comma 2-*bis*, del DL 78/2010, convertito in legge n. 122/2010.

[284] Legge 23 dicembre 2014, n. 190, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"*.

[285] Ai sensi della lett. a) del comma 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, è stabilito che *"Nei trasferimenti delle funzioni oggetto del riordino si applicano le seguenti disposizioni: il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata; le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario; in particolare, quelle destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale, secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati esclusivamente al personale trasferito, nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale delle categorie e dirigenziale. I compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della presente legge."*

[286] Il comma 236 richiamato è stato abrogato dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

[287] Cfr. comma 3 dell'art. 23, d.lgs. n. 75 del 2017, concernente il "Salario accessorio e sperimentazione".

devoluta alla valutazione discrezionale dell'Ente che ne disporrà in ragione della situazione organizzativa peculiare tenendo, peraltro, presente la preminenza della valenza di strumento di miglioramento dell'efficienza e della produttività che dovrebbe essere connaturata alla componente accessoria della retribuzione"[288]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 144/2017/SRCPIE/PAR, 15 settembre 2017.**

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 64/2017/PAR, 21 luglio 2017,** ha evidenziato che *"l'obbligo, posto dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147/2013, di ridurre i fondi per la contrattazione integrativa in misura pari ai risparmi conseguiti nel quadriennio 2011-2014 (esercizi in cui era vigente la formulazione originaria dell'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010) non è più operante dal 2016 (anno in cui, con l'introduzione dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015, la norma di finanza pubblica in materia è mutata), né riprodotto dal 2017 (in cui, con l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, è stata abrogata anche la norma precedente). Tuttavia, i soli effetti della ridetta decurtazione continuano ad operare, costituendo uno degli elementi numerici in base ai quali è stato costituito, concretamente, il fondo per la contrattazione integrativa del 2015, che ha operato come tetto di riferimento per il successivo anno 2016, e, di conseguenza, per il corrente anno 2017 (art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2016)".* In merito anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 264/2017/PAR, 5 ottobre 2017**, ribadendo che *"al di fuori"* della *"eccezione espressamente prevista dal legislatore, stante l'intervenuta abrogazione comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascun ente comunale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016*[289] [che] *rappresenta un tetto complessivo".*
Del medesimo avviso anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 110/2017, deliberazione n. 18/2018 e Deliberazione n. 57/2018/PAR, 23 marzo 2018,** che in merito alla disciplina introdotta dall'art. 23 comma 2 del d lgs n. 75/2017, ha ribadito come "*la principale novità della disposizione è costituita dal venir meno del concorrente obbligo di riduzione proporzionale alle cessazioni dal servizio e pertanto «dal 2017, opera come tetto l'ammontare del fondo costituito per dell'anno 2016, mentre non è più operante l'obbligo della decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio (parimenti non presente nel 2015 e attenuato, grazie alla considerazione di quello assumibile, nel 2016)»*"[290]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 4/2018/PAR, 8 febbraio 2018** che, con riferimento alla previsione contenuta nell'art. 23 cit., comma 2 ultimo periodo, ha ritenuto come *"la disposizione in esame sia motivata dalla necessità di "riallineare" tutti gli enti locali.* […] *In effetti, gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nel 2015 sono privi di un fondo per la contrattazione integrativa 2016: tale circostanza costituirebbe una "vulnus" nel sistema, laddove lo stesso art. 23 indica il fondo 2016 quale limite massimo per il fondo 2017. Da qui la necessità (e, l'opportunità) di indicare agli enti locali sprovvisti del fondo 2016, i criteri e le modalità di determinazione dello stesso Fondo, richiamando quanto già disposto dall'art. 1 comma 236 ossia: anno di riferimento il 2015 con riduzione proporzionale in*

[288] Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione 51/CONTR/11. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 56/2017/PAR, 21 settembre 2017.
[289] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 64/2017/PAR. cfr. art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che prevede "*solo un'eccezione, ossia quella fissata dal terzo periodo del secondo comma cit. che agli «enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015», consente di fissare il «tetto» del trattamento accessorio nell'importo «determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016»".*
[290] Ad avviso della Sezione di controllo per la Puglia cit., inoltre: *"Le disposizioni sopra richiamate riproducono la medesima espressione, ossia "l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale". Tale espressione, nel suo significato letterale, non può che riferirsi, ai fini del calcolo della spesa del personale, alla medesima annualità in cui avrebbe dovuto essere destinata la correlativa risorsa, attraverso la costituzione del fondo e la sottoscrizione del contratto collettivo".*

ragione della riduzione del personale". In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 124/2018/SRCPIE/PAR, 7 novembre 2018.**

Con riguardo alle ipotesi di mancata costituzione dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato, la **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 161/2017/PAR, 21 luglio 2017**, ha ribadito che *"in caso di mancata costituzione del Fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale"*[291]. Sul punto **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 7/2019/PAR, 15 marzo 2019** la quale ha ritenuto di fissare i seguenti principi orientativi: *"la mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento salva esclusivamente la componente stabile dei fondi; in coerenza con le indicazioni dell'Aran, le risorse variabili non possono stabilizzarsi e, quindi, le stesse andranno in economia di bilancio, perdendo l'Ente -in via definitiva- la loro possibile utilizzazione; non miglior sorte hanno anche le economie dei fondi degli anni precedenti, le quali, non essendo incluse nella costituzione del fondo non potranno più essere utilizzate".*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 425/2017/PAR, 27 luglio 2017**, ha ribadito che *"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» (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo n. 51/CONTR/2011 e questa Sezione n. 285/2011/PAR, n. 513/2012/PAR e 583/2012/PAR), a parte i casi eccezionali nei quali le risorse destinate al trattamento accessorio possano considerarsi per così dire «sterilizzate», che possono affluire al Fondo senza violare i vincoli più sopra indicati (vedi sempre la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 51/CONTR/2011 e le deliberazioni di questa Sezione nn. 280, 325 e 437/2012/PAR)".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 249/2017/PAR, 19 settembre 2017**, ha ritenuto che *"1) la sanzione della nullità degli emolumenti economici accessori, aventi titolo in clausole di contratti integrativi, erogati in contrasto con la legge o il CCNL, prescritta dall'art. 40, comma 3-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, risulta disapplicata, fino al 31 dicembre 2012, nella ricorrenza dei relativi presupposti, per i dipendenti di regioni ed enti locali, dall'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014*[292]*; 2) le somme recuperate a carico di un dipendente di un ente locale, a seguito di accertata erogazione illegittima di emolumenti economici accessori, non possono alimentare i fondi per la*

[291] In riferimento al perimetro applicativo del punto 5.2 dell'Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, nonché Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 218/2015/PAR. Sempre sulla natura vincolata delle risorse che alimentano anche la parte variabile del Fondo, la Sezione di controllo per il Molise, Deliberazione 161/2017 cit., ha condiviso l'elaborazione effettuata dall'ARAN secondo la quale *"in virtù della specifica finalizzazione annuale e della loro natura variabile (sia il loro stanziamento che l'entità delle stesse possono variare da un anno all'altro), le risorse di cui si tratta non possono né essere utilizzate per altri scopi, diversi da quelli prefissati, né, a maggior ragione, essere trasportate sull'esercizio successivo in caso di non utilizzo nell'anno di riferimento. Diversamente ritenendo, esse finirebbero sostanzialmente per "stabilizzarsi" nel tempo, in contrasto con la ratio della previsione del CCNL e con la specifica finalizzazione delle risorse stesse, che è alla base del loro stanziamento annuale. Pertanto, si ritiene che le risorse di cui si tratta, ove non utilizzate per le specifiche finalità cui sono destinate nell'anno nel quale sono stanziate (per il mancato o solo parziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti ed in relazione ai quali si è proceduto all'incremento delle risorse variabili), nello stesso anno diventano economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell'ente. In questo caso, quindi, in considerazione della particolare natura delle risorse variabili e della loro specifica finalizzazione nell'anno di riferimento, non può trovare applicazione la previsione dell'art. 17, co. 5, del CCNL dell'1-04-1999",* ARAN-Orientamenti applicativi delle Regioni-Autonome locali n. 482 del 2-11-2012.

[292] La disciplina di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014 che dispone *"Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi"*, è limitata a regioni ed enti locali; l'art. 40, comma 3-*quiquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, come novellato dall'art. 11, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 75 del 2017, prevede una disciplina similare per tutte le Pubbliche amministrazioni.

contrattazione integrativa degli anni successivi, ma confluiscono, in modo indistinto e senza vincoli di destinazione, nel bilancio dell'ente" […] *Questo a differenza di quanto avviene per la fattispecie* […] *delle economie discendenti dal mancato integrale utilizzo delle risorse confluite nel fondo (art. 17, comma 15, del CCNL del 1° aprile 1999). Le due ipotesi, fra l'altro, divergono profondamente, posto che la rilevazione di un'economia deriva, in modo fisiologico, dalla mancata integrale destinazione delle risorse annuali del fondo per la contrattazione integrativa, mentre le somme incassate a seguito del recupero a carico di un dipendente discendono dalla pregressa erogazione (fattispecie patologica) di emolumenti illegittimi. Pertanto, nel primo caso la norma contrattuale prevede, congruamente, la possibilità di utilizzo negli anni successivi, mentre nel secondo nulla dispone, costituendo semplice sanzione all'accertata erogazione illegittima (si consideri, altresì, che, a fronte della dichiarata nullità, il procedimento di materiale recupero potrebbe, per ragioni varie, non concretizzarsi)".*

Sempre in merito alla disciplina introdotta dall'art 23, comma 2 del DL 75 del 2017, **la Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 56/2019/PAR, 23 maggio 2019,** ha rilevato che *"La norma* […] *pone un limite all'ammontare complessivo delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale in servizio presso pubbliche amministrazioni, non distinguendo fra quelle che trovano la loro fonte di finanziamento nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni (sul punto, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2014/QMIG). Ne consegue che il "tetto" al trattamento accessorio è costituito dall' ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale di ciascun Ente Locale, determinato per l'anno 2016 (sulle modalità di computo, cfr., da ultimo, Sezione controllo Marche, delibera n. 31/PAR/2019)*". In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 33/2020/SRCPIE/PAR, 10 aprile 2020** la quale ha ribadito che "*Se, quindi, il tetto al trattamento accessorio è costituito dall' ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale di ciascun Ente Locale, determinato per l'anno 2016, giova rammentare le condizioni, identificate dalla giurisprudenza contabile, per l'esclusione delle spese dal tetto del trattamento accessorio, ossia, da una parte, l'assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale e, dall'altra, la finalizzazione delle risorse all'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni ulteriori ed aggiuntive rispetto all'attività istituzionale di competenza."*[293] Più di recente **Sezione Regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 51/2020/PAR, 27 maggio 2020**, la quale ha ritenuto che *"possono essere ricondotte fuori dall'ambito applicativo dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 soltanto le risorse dirette, non alla copertura di emolumenti a favore della generalità del personale dell'ente, bensì ad integrare la componente variabile del Fondo risorse decentrate destinata alla remunerazione di personale specificamente individuato o individuabile per lo svolgimento di attività da considerarsi aggiuntive, sotto il profilo qualitativo oltre che quantitativo, rispetto alle mansioni lavorative di ordinaria competenza"*[294].

[293] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 56/2019/PAR, cit.

[294] Sulle possibili deroghe al vincolo finanziario di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 20/SEZAUT/2017/QMIG e n. 23/SEZAUT/2017/QMIG; cfr. anche Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 51/CONTR/2011 e Sezione delle Autonomie Deliberazioni n. 2/SEZAUT/2013/QMIG e n. 34/SEZAUT/2016/QMIG. Dall'analisi combinata dei principi di diritto espressi dalla giurisprudenza cit., la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha definito in via generale che in ipotesi di *"situazioni in cui l'ente beneficiario di contributi vincolati alla realizzazione di specifiche azioni o progetti, concorre con proprie risorse autonome alla formazione del budget complessivo a disposizione* […], *la sottrazione dal computo relativo al limite di spesa per il trattamento accessorio si applica pro-quota, cioè vale soltanto nella misura percentuale imputabile ai contributi esterni, secondo la proporzione esistente tra le varie fonti di finanziamento coinvolte"*, precisando che *"occorre che siano preventivamente stabilite, sia la destinazione di una parte del contributo complessivo al finanziamento di certe attività funzionali al conseguimento dell'obiettivo (come quelle, ad esempio, di assistenza tecnica e di supporto all'attuazione dei progetti), sia la possibilità che tali attività vengano espletate dallo stesso personale*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 110/2017/PAR, 21 settembre 2017: "***La parte stabile del fondo per le risorse decentrate è quantificata secondo le regole vigenti e non può variare per volontà dell'amministrazione. Fermo restando il rispetto dei limiti imposti dalla legge, tuttavia, l'importo delle risorse stabili può subire variazioni, in aumento o in diminuzione, nel corso degli anni, per il verificarsi di situazioni nuove.* […] *In caso di cessazione di unità di personale* […] *le risorse, destinate al personale cessato, incidenti sulla parte stabile del fondo per il trattamento accessorio, sono riacquisite alla suddetta parte stabile, nei limiti quantitativi stabiliti dalla legge e, quindi, attualmente, nei limiti dell'importo complessivo del fondo determinato per l'anno 2016. In altre parole, quando un dipendente cessa dal servizio per qualunque causa, la somma corrispondente al trattamento economico, allo stesso erogato, posto a carico della parte stabile del fondo (es. per progressione economica orizzontale) viene riacquisita alla stessa parte stabile e resa disponibile secondo le regole di distribuzione del fondo stabilite dall'ordinamento vigente. In sede di contrattazione integrativa decentrata, è comunque consentito trasferire, per il solo anno immediatamente successivo, nella parte variabile del fondo, le risorse della parte stabile non utilizzate"*[295].

La **Sezione controllo Veneto, Deliberazione n. 503/PAR/2017, 20 settembre 2017,** con riferimento alle somme ex art. 208 del Codice della Strada destinate a finanziare forme di previdenza complementare, ha osservato che "*la spesa per la previdenza integrativa di cui all'art. 208 non è una componente del trattamento economico, né fondamentale né accessorio e, come tale, non rientra nell'ambito di operatività del vincolo medesimo, avente ad oggetto esclusivamente l'ammontare complessivo del trattamento accessorio. Ciò in quanto le risorse impiegate per la realizzazione della finalità previdenziale di cui all'art. 208 del CdS, pur rientrando nella spesa per il personale, non hanno natura retributiva, bensì "contributivo-previdenziale*"[296]. In senso conforme anche più di recente, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 27/2019/PAR, 20 marzo 2019,** che ha richiamato l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile che "*ha escluso dal limite di spesa del trattamento accessorio le somme destinate a forme di previdenza complementare del personale di polizia municipale*[297] […]. *Le conclusioni sopra richiamate conservano validità anche in relazione alle risorse previste dall'art. 72 CCNL 21/05/2018 Funzioni Locali, attesa la natura assistenziale e previdenziale delle medesime. Le misure in esame, quindi, non sono assoggettate al limite di cui all'art. 23 comma 2 DL 75/2017, ma al limite specifico previsto dal medesimo art. 72 CCNL e relativo alle risorse già stanziate sulla base delle vigenti e specifiche disposizioni normative in materia. Per tali ragioni, le spese del personale finalizzate al welfare integrativo non sono assoggettate al limite del trattamento economico accessorio di cui all'art 23, comma 2, DL 75/2017"*[298].

---

dell'ente beneficiario. Nel caso si realizzi questa eventualità e al personale interno coinvolto vengano riconosciuti compensi accessori, questi non soggiacciono al tetto di spesa in questione. Ciò, ovviamente, entro la quota massima di risorse prefissata per tale finalità, posto che un utilizzo in eccesso rispetto a quanto preventivato non potrebbe ritenersi coperto nell'ambito del finanziamento ricevuto e distoglierebbe parte delle disponibilità dalle altre azioni previste".

[295] L'art. 17, comma 5 del CCNL del personale degli enti locali del 1° aprile 1999, confermato dal successivo art. 31, comma 5 del CCNL del 22 gennaio 2014 prevede, infatti, che: *"le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo"*. Trattasi di incremento *una tantum* delle sole risorse variabili che non può essere oggetto di conferma negli anni successivi, cfr. ARAN, Deliberazione n. 1830 del 3 marzo 2016.

[296] La Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 27/2019/PAR cit. ha precisato che: *"Le conclusioni sopra richiamate conservano validità anche in relazione alle risorse previste dall'art. 72 CCNL 21/05/2018 Funzioni Locali, attesa la natura assistenziale e previdenziale delle medesime. Le misure in esame, quindi, non sono assoggettate al limite di cui all'art. 23 comma 2 DL 75/2017, ma al limite specifico previsto dal medesimo art. 72 CCNL e relativo alle risorse già stanziate sulla base delle vigenti e specifiche disposizioni normative in materia. Per tali ragioni, le spese del personale finalizzate al welfare integrativo non sono assoggettate al limite del trattamento economico accessorio di cui all'art 23, comma 2, DL 75/2017".*

[297] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 22/SEZAUT/2015/QMIG.

[298] La Sezione di controllo per la Liguria cit., è conforme nel ritenere che: *"Il limite all'ammontare complessivo delle*

Con riguardo alla disciplina introdotta dall'art. 23, comma 2, del citato d.lgs. n. 75/2017, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 132/2017/PAR, 5 ottobre 2017,** ribadendo che *"le operazioni afferenti le concrete modalità di calcolo applicabili alla fattispecie prospettata sono rimesse esclusivamente alle valutazioni dell'Ente"* ha posto in luce le differenti orientamenti sulle "*modalità di quantificazione della diminuzione delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio e vigente sino all'esercizio 2016: un primo orientamento* […] *è fondato sulla media dei dipendenti in servizio dal 1° gennaio al 31 dicembre mentre un'altra interpretazione si basa sulla rilevazione delle effettive presenze in organico nel periodo di tempo considerato (1 gennaio-31 dicembre)"*[299].

Con riguardo alla nuova disciplina dettata dall'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, che pone il nuovo limite di spesa per la contrattazione decentrata, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 312/2017/PAR, 8 novembre 2017**, ha rilevato che *"pur in presenza di un mutamento – caratterizzato, comunque, dalla sostanziale riproduzione della struttura del limite di spesa, eccezion fatta per il diverso riferimento temporale - del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le disposizioni vincolistiche in esame (art. 9, comma 2-bis, del DL n. 78/2010, art. 1, comma 236, legge n. 208/2015 e art. 23 del d.lgs. n. 75/2017) la regola generale fortemente voluta dal legislatore rimane quella di "porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico" e che, pertanto, le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della norma sono quelle derivanti da economie connesse "a specifiche iniziative volte al raggiungimento di puntuali obiettivi di incremento della produttività individuale del personale interno all'Amministrazione da realizzare mediante il diretto coinvolgimento delle unità lavorative in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro*"[300]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 93/2018/PAR, 17 luglio 2018.**

La **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 254 /2017, 6 dicembre 2017**, ha richiamato il costante orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui *"gli incentivi per le funzioni tecniche non possono essere assimilati ai compensi per la progettazione e, pertanto, non possono essere esclusi dal perimetro di applicazione delle norme vincolistiche in tema di contenimento della spesa del personale, nell'alveo delle quali si collocano anche le norme limitative delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio, posto che per detti nuovi incentivi non ricorrono* […] *i presupposti legittimanti la loro esclusione dal computo di detta voce di spesa, quali delineati dalle Sezioni riunite con la delibera n. 51/CONTR/2011 (in relazione ai trattamenti accessori del personale) e dalla Sezione delle autonomie con la*

---

risorse destinate al trattamento accessorio riguarda tutti gli oneri accessori del personale e, pertanto, sia le risorse tratte dai fondi per la contrattazione integrativa sia le risorse poste direttamente a carico del bilancio delle singole amministrazioni", cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 99/PAR/2018, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 200/PAR/2018. Inoltre, la medesima Sezione di controllo ligure cit., ha ritenuto: *"Per contro, non rientrano nel limite sopra citato quelle erogazioni che sono prive di finalità retributiva e che assolvono ad una funzione contributivo-previdenziale"*; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 503/PAR/2017, 20 settembre 2017.

[299] Il primo orientamento è seguito dalla Ragioneria generale dello Stato nelle circolari n. 12/2011 e n. 16/2012 e n. 12/2016; al secondo ha invece aderito la Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazioni n. 64/PAR/2015 e n. 87/2014/PAR; cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 287/2012 e n. 7/2014 e che applica la riduzione in rapporto ai mutamenti delle erogazioni finanziarie e non della media del personale astrattamente considerata. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 2/2017/PAR, che ha accolto il criterio elaborato dalla Sezione Lombardia reputandolo *"in base ad un principio di ragionevolezza, maggiormente aderente alla volontà normativa".*

[300] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG.

Deliberazione 16/SEZAUT/2009 (in relazione al limite previsto per la spesa di personale ex art. 1, commi 557 e 562, della legge 296/2006)"[301].

Sulla corretta interpretazione dei due periodi dell'art. 9, comma 2-*bis*, del DL n. 78 del 2010 dopo le integrazioni apportate dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), concernente le modalità di individuazione dell'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 171/2017/PAR, 21 dicembre 2017,** ha rilevato che *"il precetto normativo in esame ha introdotto una nuova modalità di calcolo del montante delle risorse disponibili a decorrere dal primo gennaio 2015 - primo anno di cessazione del tetto riferito al 2010 - prescrivendo che il fondo per le risorse decentrate per l'anno 2015 debba essere costituito partendo da un "dato aggregato" e, in particolare, calcolandosi una decurtazione pari alla somma di tutte le riduzioni operate su detto fondo per gli anni 2011-2014",* prevendendo, pertanto, *"il consolidamento delle decurtazioni apportate nell'intero periodo di riferimento (2011-2014) in senso unitario, senza distinzione tra la quota variabile e quella fissa del fondo destinato alle risorse individuate dalla contrattazione decentrata."*[302]

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 173/2017/PAR, 21 dicembre 2017** *"non risulta affatto, già sul piano dell'esegesi letterale, che il comma 3, dell'art. 23, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, possa essere inteso quale disposizione derogatoria rispetto al "tetto" fissato dal comma 2 della stessa disposizione normativa*[303]*. Al riguardo pare sufficiente sottolineare che detto comma 3 si apre con l'inciso "Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2" e dunque ribadendosi, sul piano del diritto positivo, la non derogabilità dell'ammontare complessivo, per l'anno 2017, del tetto delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale"*. Inoltre, la medesima Sezione ha ritenuto di non condividere l'assunto secondo il quale l'art. 23, comma 3 del d.lgs. n. 75 del 2017 *"consenta ancora di procedere ai sensi dell'articolo 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999, a uno straordinario aumento del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività* […] *in deroga al limite stabilito ("tetto") calcolato sul corrispondente importo determinato per l'anno 2016"* in quanto *"se la disciplina negoziale di cui al menzionato art. 15, comma 5, CCNL 1 aprile 1999, era stata valutata dalla giurisprudenza erariale come inidonea a derogare ai limiti di legge fissati per il trattamento economico accessorio, non si vede come possa essere sostenuto che oggi detta deroga sia invece consentita soltanto perché i contenuti del*

---

[301] Cfr. *ex multis*, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sentenze n. 23/99/QM n. 2/2012/QM, n. 54/2015/QM; Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 7/SEZAUT/2017. Cfr. anche Sezioni regionali di controllo per il Piemonte e per la Lombardia, rispettivamente con le Deliberazioni n. 113/2017/PAR e n. 185/2017/PAR, entrambe del 9 giugno 2017.

[302] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 297/2015/PAR dove si precisa che "*Chiarito che la modalità di calcolo delle decurtazioni prevede un dato aggregato in misura fissa (totale delle decurtazioni operate nel periodo 2011-2014), si osserva che la base di calcolo su cui operare è individuabile nel fondo costituito a norma del vigente CCNL, relativo al comparto degli Enti locali (con riferimento agli artt. 40 e 40 bis del d.lgs. n. 165/2001 e agli artt. 31 e 32 del CCNL di comparto del 21 gennaio 2004) e non nel fondo in concreto calcolato per il trattamento accessorio costituito per l'esercizio 2014)";* cfr. anche Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, n. 139/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazioni n. 179/2015/PAR e n. 120/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 64/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 97/205/PAR.

[303] L'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. "decreto Madia") sancisce che *"a decorrere dal 1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016"*. Il successivo comma 3 prevede, inoltre, che *"Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali* […] *possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile".*

predetto art. 15, comma 5, CCNL risulterebbero riprodotti in un atto avente forza di legge"[304]. La Sezione ha altresì rilevato che il presupposto secondo cui "*la nuova norma di finanza pubblica fisserebbe il tetto del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività ex art. 15, CCNL 1 aprile 1999, Regioni Autonomie Locali* […] *"risulta smentito"* dalla stessa formulazione normativa del comma 2 dell'art. 23, del d.lgs. n. 75 del 2017, in quanto "*l'impiego di termini dal valore semantico generale ed omnicomprensivo contenuti nell'espressione "l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" denota una evidente volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse"*[305].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 116/2018/PAR, 12 aprile 2018** ha ritenuto che *"il compenso per la maggiorazione di posizione da attribuirsi al segretario comunale* […] *sia ricompresa nell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale e che sia soggetta ai limiti di spesa parametrati al 2016 di cui all'art. 23 d.lgs. 75/2017"*. Ad avviso della medesima Sezione, infatti, *"esistono pronunce consolidate (tra le molte, la delibera 30/2010/PAR della Sezione regionale del controllo per la Regione Sardegna) circa il fatto che, da una parte, gli aumenti della retribuzione di posizione di cui all'art. 41 commi IV e V del citato C.C.N.L.*[306] *possono essere concessi solo nei limiti delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa del singolo Comune concedente, dall'altra vale il principio generale da rispettare che il limite alla spesa è l'importo imposto dalla regola finanziaria vigente*[307]*. Per il 2017, opera come tetto l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale (non ai singoli fondi contrattuali, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 26/2014/QMIG e n. 34/2016/QMIG), parametrato al "corrispondente importo determinato per l'anno 2016" (come dettato dal comma 2 dell'art 23 del d.lgs. 75/2017)"*[308]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 27/2019/PAR, 21 febbraio 2019.**
Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 65/2018/PAR, 9 maggio 2018**, in senso conforme agli orientamenti consolidati della giurisprudenza contabile, ha ritenuto che il *"comma 3 del citato art. 23 d.lgs. n. 75/2017, il quale pur ammettendo la possibilità che siano destinate apposite risorse alla componente variabile dei Fondi per il salario accessorio, lascia fermo il limite delle risorse complessive stabilito nel precedente comma 2* […]. *Ciò posto, «dato che le posizioni organizzative si giovano di un peculiare trattamento accessorio stabilito dalla contrattazione collettiva (art. 10, commi 1 e 2, del C.C.N.L. del 31 marzo 1999), tale trattamento finirà conseguentemente con l'essere sottoposto al predetto «limite generale», in una prospettiva necessariamente «aggregata», in virtù della disposizione richiamata* […][309].

---

[304] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 151/2016/PAR la quale ha affermato che "*I comuni non sono legittimati ad alimentare i fondi per il trattamento accessorio del personale investito di specifiche responsabilità, connesse alla circolazione stradale, con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie del codice della strada, se non ai sensi dell'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1 aprile 1999; indipendentemente dalle modalità di finanziamento, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni devono rispettare il tetto disciplinato dalla legge di stabilità 2016 all'art. 1, comma 236"*.
[305] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG.
[306] Cfr. CCNL dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, modificato e integrato dall'Accordo n. 2 del 22/12/2003.
[307] Cfr. Sezione regionale del controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 30/2010/PAR.
[308] Il comma 2 dell'art. 23, relativo al "Salario accessorio e sperimentazione", *cit*.
[309] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 145/2016/PAR e, nello stesso senso, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 63/2017/PAR, secondo cui *"la decisione di istituire nuove posizioni organizzative attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, pertanto, nella piena ed esclusiva discrezionalità dell'ente da esercitare nel rispetto della normativa contrattuale e della disciplina vincolistica vigente"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 158/2018/PAR, 22 maggio 2018**, ha ribadito che *"nel computo del tetto di spesa ora previsto dal comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 rientrano tutte le risorse stanziate in bilancio dall'ente con destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse a tal fine destinate* […][310]. *Se, infatti, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "l'ammontare complessivo delle risorse" destinate al "trattamento accessorio del personale", come s'è già avuto modo di rilevare e come si deve in questa sede ribadire, è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito, al di fuori di fattispecie tipiche ed eccezionali, tutte le eventuali entrate così destinate"*[311].

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 29/2018/PAR, 24 maggio 2018**, ha affermato che *"In linea generale si deve considerare che l'oggetto fondamentale del contratto integrativo decentrato non è la quantificazione delle risorse di cui dispone il fondo (che è rimessa alla valutazione dell'Amministrazione, nel rispetto e con i limiti delle specifiche norme che la disciplinano), ma la determinazione dei criteri per la ripartizione delle risorse, dei criteri generali relativi ai sistemi di incentivazione e, sempre a livello di fissazione dei criteri di sistema, di altri argomenti connessi alle prestazioni lavorative dei dipendenti (formazione, sicurezza, orario di lavoro e altro). Per contro, si può osservare che esulano dal contratto integrativo decentrato l'individuazione degli obiettivi, la determinazione del loro valore, l'individuazione del personale da coinvolgere, la fissazione dei criteri di valutazione, in un quadro generale in cui la quantificazione delle risorse destinabili alla produttività, di cui in questa sede esclusivamente si tratta, ha di regola un carattere residuale"*.

Con riguardo alla operatività del limite di spesa per la retribuzione accessoria ovvero del tetto dell'importo complessivamente a questa destinato ai sensi dell'art. 9, comma 2-*bis*, del DL n. 78 del 2010[312], la **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 56/2018/PAR, 7 giugno 2018,** ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie[313], precisando che *"il limite di spesa per il trattamento accessorio fissato dal comma 2-bis, nel punto in cui fa riferimento alle "risorse destinate annualmente" ai fini suddetti, opera in via generale per tutte le risorse, anche quelle eventualmente poste in bilancio al di fuori del fondo*[314] […]. *Anche per questo verso, dunque, è confermato che, in assenza di una norma di legge di deroga rispetto alla previsione di un limite di spesa per la retribuzione accessoria complessiva del personale in posizione organizzativa negli Enti locali, come sancito e come inteso in sede interpretativa, non appare possibile procedere ad una sua non applicazione"*.

---

[310] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 54/2018/PAR.

[311] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2016/PAR; cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG, sui compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei.

[312] Ai sensi dell'art. 9, comma 2-*bis* del DL n. 78 del 2010 è disposto che *"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".*

[313] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2014/QMIG in senso analogo alla circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 12 del 15 aprile 2011, *"E cioè, la non operatività del limite di spesa "in relazione alla variazione nella distribuzione delle competenze tra gli uffici..." in caso di riorganizzazioni per legge, vale solo per la retribuzione del singolo dipendente regolata all'art. 9, comma 1, ma non per il tetto dell'importo complessivamente destinato alla retribuzione accessoria in modo cumulativo per tutti gli aventi diritto, regolata all'art. 9, comma 2-bis, e dalle successive disposizioni: al riguardo la medesima circolare precisa che deve essere salvaguardato il "rigoroso rispetto" del limite di spesa", cfr. Sez. Lazio, deliberazione n. 56 del 2018.*

[314] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2014/PAR; nello stesso senso, successivamente, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 100/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 59/2017/PAR.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 105/2018/PAR, 18 luglio 2018,** ha osservato che *"in linea generale, i compensi aventi fonte nei contratti, atti o azioni adottate dagli enti locali ai sensi dell'art. 43 della legge n. 449 del 1997 (o meglio, nella quota dei fondi per la contrattazione integrativa alimentati da tali risorse), risultano soggetti ai limiti di finanza pubblica posti, annualmente, al trattamento economico accessorio complessivo del personale dipendente, imposti, al momento, nell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Conclusione interpretativa differente può essere adottata nel caso in cui* […][315] *i ridetti emolumenti trovino copertura finanziaria in trasferimenti operati da soggetti privati in esecuzione di specifico contratto (per esempio, di sponsorizzazione) che permetta alle amministrazioni di conseguire un'entrata aggiuntiva rispetto a quelle ordinariamente spettanti. In queste ipotesi, nella ricorrenza degli ulteriori presupposti e requisiti previsti dall'art. 43 della legge n. 449 del 1997 (in particolare, della preventiva copertura di tutte le ulteriori spese che l'amministrazione deve eventualmente sostenere in conseguenza dell'iniziativa di sponsorizzazione), una quota delle predette risorse può affluire ai fondi per la contrattazione integrativa, in aderenza alla pertinente norma del contratto collettivo nazionale (attualmente l'art. 67, comma 3, lett. a) del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018), ed essere esclusa dai limiti posti dalle norme di finanza pubblica al trattamento economico accessorio ove ricorrano, altresì, gli ulteriori requisiti prescritti dalle deliberazioni delle Sezioni delle Autonomie e Riunite ("incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza", cfr. Autonomie, deliberazione n. 20/2017/QMIG e n. 23/2017/QMIG; "raggiungimento di puntuali obiettivi di incremento della produttività individuale del personale, da realizzare mediante il coinvolgimento in attività suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro", cfr. Autonomie, deliberazione n. 34/2016/QMIG)".*

La **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 61/2018/PAR, 26 settembre 2018**[316] ha evidenziato che *"qualunque sia la scelta dell'Ente circa la destinazione delle risorse* […], *queste, se destinate a finanziare il trattamento accessorio dei dipendenti, soggiacciono ai limiti di spesa vigenti in materia".* La medesima Sezione ha ritenuto, infatti, che *"l'espressione «ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale» (contenuta nella norma originaria, riprodotta nel richiamato comma 236 e riproposta nel comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017) indica la precisa volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse a tal fine impiegate* [e], *quindi, sia le risorse del bilancio imputate al fondo quanto le risorse direttamente stanziate in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali, essendo destinate ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale, in ragione del concreto utilizzo delle risorse stesse, debbono soggiacere ai limiti di spesa sopra evidenziati".*

In ambito della disciplina del fondo per salario accessorio la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione 293/2018/PAR, 25 ottobre 2018** ha ritenuto che *"l'importo relativo alla retribuzione di posizione e di risultato da attribuire alla nuova assunzione non può essere esclusa dall'importo complessivo del salario accessorio di competenza dei dipendenti in servizio prima della nuova assunzione, atteso che la norma «non consente distinzione di sorta, ma indica soltanto un limite finanziario che non deve essere superato»".* Nello stesso senso **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 27/2019, 21 febbraio 2019** la

[315] Cfr. Sezioni Riunite, Deliberazione n. 7/2011/CONTR; Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 21/2014/QMIG, n. 26/2014/QMIG, n. 20/2017/QMIG e n. 23/2017/QMIG.

[316] La Sezione di controllo per la Toscana cit., ha ritenuto parzialmente ammissibile la questione sottopostale dal punto di vista oggettivo, richiamando l'orientamento seguito per ipotesi simili dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazioni n. 319/2016/PAR, 6 luglio 2016 e n. 379/2016/PAR, 13 dicembre 2016.

quale ha osservato che *"poiché il limite ex art. 23, co. 2 del d.lgs. 75/2017 deve essere applicato alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale nel suo ammontare complessivo e non con riferimento ai fondi riferiti alle singole categorie di personale, ciò che rileva non è l'omogeneità settoriale dei valori di riferimento, ma la finalità generale di inclusione, nell'ambito del tetto più volte citato, di tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale".* In senso conforme **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 31/2019/PAR, 16 maggio 2019.**

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 306/2018/PAR, 7 novembre 2018,** ha richiamato il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie[317] secondo il quale *"gli incrementi del Fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lettere a) e b) del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non sono assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti e, in particolare al limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017"*[318]. Del medesimo avviso anche **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 130/2018/PAR, 23 novembre 2018.**

Per quanto riguarda la composizione delle risorse destinate al trattamento accessorio, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 356/2018/PAR, 17 dicembre 2018**, ha richiamato gli orientamenti della giurisprudenza contabile e che si debba *"far riferimento alla disciplina prevista nel CCNL del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali"*[319] sottolineando, inoltre, che *"anche il fondo per gli straordinari viene assoggettato ai vincoli di finanza pubblica in quanto principio generale, ma applicando le norme di contenimento e i vincoli previsti dall'art. 14 comma 5 del CCNL 1.4.1999, confermate attualmente dall'art. 67 del nuovo CCNL*".
La **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 7/2019/PAR, 19 dicembre 2018,** ha concluso che *"eventuali economie di spesa rilevabili a consuntivo «possono» essere destinate ad alimentare gli oneri correlati ai trattamenti accessori premianti del personale solo «una tantum» e non per effetto di trascinamento reiterato di anno in anno, vanificandosi*

[317] Sezione delle Autonomie, Deliberazione di orientamento n. 19/SEZAUT/2018/QMIG, una volta investita della questione di massima dal Presidente della Corte dei conti ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174/2012.
[318] Nel contrasto interpretativo intercorso tra la Sezione regionale di controllo per la Puglia e la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, la Sezione delle Autonomie ha confermato l'orientamento espresso da quest'ultima nella Deliberazione di rimessione n. 221/2018/QMIG e, come rilevato *"ha riconosciuto valore decisivo, ai fini della risoluzione della questione proposta, alla circostanza che «le predette poste suscettive di incrementare stabilmente il "Fondo risorse decentrate" trovano la loro copertura nell'ambito delle risorse già destinate ai rinnovi contrattuali dai documenti di finanza pubblica e, di conseguenza, essendo già state quantificate in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio, non determinano effetti finanziari (Cfr. art. 1, comma 365, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e art. 1, comma 679, della legge 27 dicembre 2017, n. 205)». È stato precisato al riguardo che «trattasi, in altri termini, di risorse incrementative definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, di talché per esse non si rilevano i presupposti per la sottoposizione alle finalità proprie della norma vincolistica limitativa dell'espansione della spesa di personale» - e che - «diversamene opinando, verrebbero ad essere vanificate le finalità stesse sottese al superamento del "congelamento" della dinamica retributiva»".*
[319] Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 51/CONTR/1; cfr. anche circolare RGS n. 12/2011. Sul punto Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG, che *"per chiarire che, al fine del l'individuazione dei tetti, non tanto rileva la fonte di finanziamento (contratto o bilancio) prevista per le risorse ma la loro concreta destinazione"* ha affermato: *«Il significato precettivo dell'art. 9, comma 2-bis, del DL n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non può non tenere in debita considerazione, anzitutto, l'espressione letterale adoperata dal legislatore per demarcare l'ambito applicativo della disposizione in esame. Invero, l'impiego di termini dal valore semantico generale ed omnicomprensivo contenuti nell'espressione "l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" denota una evidente volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante».* Cfr., inoltre, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 423/2012/PAR.

altrimenti il carattere accessorio di tali voci incentivanti e l'esigenza di tutela delle risorse del bilancio dell'Ente, che altrimenti finirebbero per essere "ingessate", con carattere di automatismo, in sostanziale elusione dell'osservanza delle varie fasi (e relative finalità) che scandiscono il procedimento prodromico al perfezionamento della contrattazione decentrata"[320].

La **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 2/2019/PAR, 31 gennaio 2019,** ha ribadito che "*le risorse destinate a remunerare le indennità, di posizione e di risultato, spettanti ai titolari di posizioni organizzativa, anche dopo l'aggiornamento dei valori minimi e massimi contenuto nell'art. 15, comma 2, del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, debbano complessivamente osservare, sommate alle risorse confluenti nei fondi per la contrattazione integrativa, di cui all'art. 67 del medesimo CCNL, il limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, come, peraltro, precisato dall'art. 67, comma 7, del ridetto CCNL (salve le facoltà di rimodulazione, ad invarianza complessiva di spesa, previste dagli artt. 15, comma 7, e 7, comma 4, lett. u)*"[321]. In merito anche, **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 27/2019/PAR, 21 febbraio 2019,** che ha rilevato che *"il fondo incentivante e le risorse per indennità di posizione e di risultato, per quanto distinti, risultano tra loro strettamente collegati, in quanto un'eventuale crescita dell'uno può essere compensata dalla diminuzione dell'altro; si è in presenza, in altri termini, di un sistema di "vasi comunicanti" (SS. RR. in sede di controllo n. 6/SSRRCO/CCN/18), che trova un limite invalicabile nel rispetto dell'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017"*[322]. In tale contesto, la Sezione cit. ha ribadito che *"il limite introdotto dall'art. 23, co. 2 del d.lgs. n. 75/2017 deve essere applicato alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale nel suo ammontare complessivo e non con riferimento ai fondi riferiti alle singole categorie di personale (di comparto, titolare di posizione organizzativa, dirigente, segretari comunali e provinciali)"* e che, pertanto, *"ciò che rileva non è l'omogeneità settoriale dei valori di riferimento, ma la finalità generale di inclusione, nell'ambito del tetto più volte citato, di tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale".* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 277/2019/PAR, 25 luglio 2019**, la quale ha ritenuto che *"il tetto di spesa previsto dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 75/2017 non può che essere riferito alla spesa complessiva, e non a quella delle singole categorie"*. Ad avviso della medesima Sezione, infatti: *"tra le finalità della legge, per espressa disposizione, rientra quella di assicurare «l'invarianza della spesa». All'evidenza, tale obiettivo può essere raggiunto solo se, ai fini del rispetto del limite, vengono incluse tutte le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, senza distinzioni basate sulla provenienza di tali risorse"*[323].

In merito anche **Sezione Regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 56/2019/PAR, 23 maggio 2019:** *"Il limite di cui all'art 23 co. 2 rimane, pertanto, invalicabile anche per gli incrementi delle posizioni organizzative previsti nella nuova disciplina della contrattazione collettiva che li pone a carico del bilancio per tutti gli enti locali, siano essi privi o meno di dirigenza. Ciò trova indirettamente conferma nella circostanza che le uniche fattispecie escluse dal tetto dell'incremento sono quelle previste dall'art 67 co 2 lett. a (euro 83,20, moltiplicato per il personale in servizio al 31 dicembre 2016, a valere dal 2019) e b (differenze derivanti*

---

[320] La questione ha riguardato la corretta interpretazione delle disposizioni di cui all'art. 67, comma 3, lett. *i)* e comma 5, lett. *b)* del CCNL Funzioni locali, sottoscritto il 21 maggio 2018.

[321] Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 200/2018/PAR.

[322] Cfr. art. 15, comma 7 del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018, stipulato il 21 maggio 2018, che ha uniformato il finanziamento delle posizioni organizzative degli enti locali privi di dirigenti e di quelli con dirigenza.

[323] Ad avviso della Sezione di controllo per la Toscana cit.: *"Tale soluzione interpretativa sembra anche confermata, indirettamente, da un recente arresto della Sezione delle autonomie (delib. 17/SEZAUT/2019/QMIG) la quale, risolvendo una questione di massima relativa alla determinazione dei valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 per il personale dirigenziale e non dirigenziale, riferiti alle cessazioni dell'anno precedente, nonché ai resti assunzionali del triennio precedente, ha affermato che essi "possono essere cumulati tra loro al fine di determinare un unico budget complessivo utilizzabile indistintamente per assunzioni riferite ad entrambe le tipologie di personale, dirigenziale e non* […]".

dall'aggiornamento di valore delle c.d. progressioni economiche), in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, le quali trovano la loro copertura in somme già destinate ai rinnovi contrattuali dai documenti di finanza pubblica"[324].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 27/2019/PAR, 21 febbraio 2019,** ha rilevato che *"il fondo incentivante e le risorse per indennità di posizione e di risultato, per quanto distinti, risultano tra loro strettamente collegati, in quanto un'eventuale crescita dell'uno può essere compensata dalla diminuzione dell'altro; si è in presenza, in altri termini, di un sistema di "vasi comunicanti" (SS. RR. in sede di controllo n. 6/SSRRCO/CCN/18), che trova un limite invalicabile nel rispetto dell'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017"*[325]. In tale contesto, la Sezione richiamata ha ribadito che *"il limite introdotto dall'art. 23, co. 2 del d.lgs. n. 75/2017 deve essere applicato alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale nel suo ammontare complessivo e non con riferimento ai fondi riferiti alle singole categorie di personale (di comparto, titolare di posizione organizzativa, dirigente, segretari comunali e provinciali)"* e che, pertanto, *"ciò che rileva non è l'omogeneità settoriale dei valori di riferimento, ma la finalità generale di inclusione, nell'ambito del tetto più volte citato, di tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale".* In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 150/2019/PAR, 18 aprile 2019** ad avviso della quale *"nel computo del tetto di spesa ora previsto dal comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 rientrano tutte le risorse stanziate in bilancio dall'ente destinate al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse, proprie dell'ente medesimo*"; si veda anche **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 277/2019/PAR, 25 luglio 2019**, che ha ritenuto che *"il tetto di spesa previsto dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 75/2017 non può che essere riferito alla spesa complessiva, e non a quella delle singole categorie"*. Ad avviso della medesima Sezione di controllo toscana, infatti: *"tra le finalità della legge, per espressa disposizione, rientra quella di assicurare «l'invarianza della spesa». All'evidenza, tale obiettivo può essere raggiunto solo se, ai fini del rispetto del limite, vengono incluse tutte le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, senza distinzioni basate sulla provenienza di tali risorse"*[326].

In ambito di costituzione del Fondo per le risorse decentrate con importi variabili di anno in anno, di cui all'art. dall'art. 67, comma 3, del CCNL Funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018, la **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 7/2019/PAR, 15 marzo 2019**, ha ribadito che *"in virtù della specifica finalizzazione annuale e della loro natura variabile (sia il loro stanziamento che l'entità delle stesse possono variare da un anno all'altro), le risorse di cui si tratta non possono né essere utilizzate per altri scopi, diversi da quelli prefissati, né, a maggior ragione, essere trasportate sull'esercizio successivo in caso di non utilizzo nell'anno di riferimento. Diversamente ritenendo, esse finirebbero sostanzialmente per "stabilizzarsi" nel tempo, in contrasto con la ratio della previsione del CCNL e con la specifica finalizzazione delle risorse stesse, che è alla base del loro stanziamento annuale. Pertanto* […], *ove non utilizzate per le specifiche finalità cui sono destinate nell'anno nel quale sono stanziate (per il mancato o solo parziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti ed in relazione ai quali si è proceduto*

[324] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG). Come evidenziato dalla Sezione di controllo per la Liguria cit., *"A tali eccezioni, il legislatore ne ha successivamente aggiunto altre con previsione espressa di carattere tipico e tassativo che ne conferma la natura eccezionale e derogatoria rispetto alla regola generale dell'invalicabilità del limite (cfr. art 11, comm1 e 2, e art 11 bis, comma 2, DL 135/2018 conv. dalla l. 102/2019). Infatti, il parametro per la determinazione del limite di spesa sostenibile di cui all'art 23 co 2 d.lgs. 75/2017 è espresso con riferimento al complessivo trattamento accessorio del personale, di cui le indennità da posizione organizzativa costituiscono una delle possibili voci".*

[325] Cfr. art. 15, comma 7 del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018, stipulato il 21 maggio 2018, che ha uniformato il finanziamento delle posizioni organizzative degli Enti Locali privi di dirigenti e di quelli con dirigenza.

[326] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2019/QMIG, *cit.*

all'incremento delle risorse variabili), nello stesso anno diventano economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell'ente"[327].

Con riguardo alla tipologia dei compensi incentivanti di cui all'art. 56-*quater*, comma 1, lett. c)[328], del CCNL Funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018 e ricompresa dal successivo art. 67, comma 3, lett. *i)* e comma 5, lett. *b)* 2018 tra le risorse di costituzione del "Fondo risorse decentrate"[329], **la Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 7/2019/PAR, 15 marzo 2019**, ha evidenziato come queste siano "*fattispecie tipiche da tenersi necessariamente distinte rispetto alla generalità delle risorse che l'Ente può destinare ad alimentare la componente variabile del trattamento accessorio del personale dipendente"*[330].
La **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 31/2019/PAR, 16 maggio 2019**, richiamando l'orientamento giurisprudenziale secondo cui *"l'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 ha previsto l'obbligo di riduzione dell'ammontare complessivo delle risorse per il trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio solo per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nel 2015, con la conseguenza che, per gli enti rispettosi del patto e, dunque, al di fuori dell'ipotesi eccezionale specificamente prevista dalla norma, la riduzione del personale in servizio non comporta automaticamente l'obbligo di ridurre in misura proporzionale le risorse disponibili per il trattamento accessorio del personale"*[331] ha rilevato che "*Tuttavia, con riguardo alle ipotesi di trasferimento di funzioni e del relativo personale, vi sono specifiche disposizioni normative che prevedono riduzioni del fondo risorse decentrate dell'Ente di provenienza, al fine di evitare un incremento, a livello complessivo aggregato, delle risorse destinate al salario accessorio* […][332]

---

[327] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016 e ivi ARAN, *"Orientamenti applicativi delle Regioni-Autonomie locali"* n. 482-attualità - 2 novembre 2012.

[328] L'art. 56-*quater*, comma 1, lett. c) del CCNL Funzioni locali, subordina l'utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada in favore del personale come erogazione di incentivi monetari alla realizzazione di obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

[329] Come rilevato dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio *cit.: "Dal combinato disposto delle disposizioni di fonte contrattuale sopra richiamate si evince che il Fondo continua ad essere alimentabile, con risorse di entità variabile di anno in anno, anche di un importo corrispondente alle eventuali risorse stanziate dagli enti, in quanto destinate alla relativa componente variabile, «per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale», ricomprendovi anche le risorse di cui all'art. 56-quater, comma 1, lett. c), ovvero «l'erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale»".*

[330] Ad avviso della Sezione regionale di controllo per il Lazio cit., *"la relativa fonte di alimentazione origina dalla parte disponibile dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscosse dagli enti in conseguenza delle violazioni del codice della strada, come determinata ai sensi dell'art. 208 commi 4 lett. c) e 5), del Decreto legislativo n. 285/1992, concretizzando, pertanto, un preciso collegamento funzionale tra talune tipologie individuate di risorse - quelle, come ricordato, derivanti dalla riscossione dei proventi delle sanzioni pecuniarie per le violazioni del codice della strada - e la loro destinazione a finanziare gli emolumenti premianti del personale di polizia municipale o comunque coinvolto in programmi approvati dall'Ente di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale".*

[331] Cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 64/2017/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 264/2018/PAR, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG, con la conseguenza che *"in caso di cessazione di unità di personale, le risorse destinate al personale cessato, incidenti sulla parte stabile per fondo per il trattamento accessorio, sono riacquisite alla suddetta parte stabile, nei limiti quantitativi stabiliti dalla legge (e quindi attualmente nei limiti dell'importo complessivo del fondo determinato per l'anno 2016)"*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 110/2017, e che *"la mancata indicazione dell'obbligo di ridurre in maniera proporzionale alle cessazioni di personale il fondo per la contrattazione integrativa sarebbe dunque riconducibile alla volontà del legislatore di non diminuire il fondo per la contrattazione integrativa"*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 4/2018/PAR, nell'ottica della graduale convergenza del trattamento accessorio del personale e al fine di favorire l'incremento della componente variabile dei fondi e il superamento dei vincoli assunzionali, cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 20/2017.

[332] Come rilevato dalla Sezione di controllo marchigiana cit.: *"l'art. 1, comma 96, della L. 56/2014, che, fino alla introduzione dell'art. 1, comma 800, della l. 205/2017 – che ne ha previsto la disapplicazione a decorrere dal 1° gennaio 2018 - prevedeva che le risorse relative al trattamento economico del personale trasferito sono "trasferite" all'ente destinatario; art. 4 L.R. Marche 13/2015".*

similmente alle finalità conseguite, in via generale, per quanto concerne i singoli enti, dalle previgenti disposizioni normative […][333] *e a quanto di recente reintrodotto per i comuni dall'art. 33 del DL 30/04/2019, n. 34, in vigore dal 1 maggio 2019 e recante «Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria», che ha previsto che «il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018». La previsione della necessaria correlata riduzione dei fondi delle amministrazioni di provenienza è finalizzata chiaramente ad evitare che i soggetti rimasti alle dipendenze dell'ente fruiscano di una quota maggiore di risorse, essendosi ridotti i potenziali beneficiari, con conseguente aggravio di spesa".* In senso conforme a **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 27/2019/PAR,** la **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 277/2019/PAR, 25 luglio 2019**, ha ritenuto che *"il tetto di spesa previsto dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 75/2017 non può che essere riferito alla spesa complessiva, e non a quella delle singole categorie"*. Ad avviso della medesima Sezione, infatti: *"tra le finalità della legge, per espressa disposizione, rientra quella di assicurare «l'invarianza della spesa». All'evidenza, tale obiettivo può essere raggiunto solo se, ai fini del rispetto del limite, vengono incluse tutte le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, senza distinzioni basate sulla provenienza di tali risorse"*[334].

Con riguardo al caso di scioglimento dell'Unione di Comuni o di recesso dalla stessa da parte di un comune, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 190/2019/PAR, 22 maggio 2019**, ha ritenuto che *"ai fini della determinazione del fondo delle risorse decentrate, il recesso intervenuto non può consentire ex post il superamento di limiti imposti ai singoli enti considerati e, di conseguenza, andranno effettuate le riduzioni corrispondenti, affinché, a livello aggregato, non si producano maggiori oneri. Resta fermo quanto previsto dalla disciplina del CCNL del 21 maggio 2018 e da eventuali accordi stipulati tra l'ente e l'Unione, sempre che vi sia il rispetto del principio per cui non possono prodursi maggiori oneri a livello aggregato".* La medesima Sezione, in relazione al nuovo limite di spesa per la contrattazione decentrata disposto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75 del 2017, per il calcolo del salario accessorio ha rilevato: *"Posto che tale norma fa riferimento all'importo dell'anno 2016, dovrà tenersi conto dell'importo determinato dall'ente per tale annualità, unitamente alla quota riferibile al personale a suo tempo utilizzato presso l'Unione e, successivamente, trasferito al comune, a seguito del recesso dall'Unione. Parimenti, al fine di evitare calcoli elusivi in merito al rispetto dei vincoli di spesa, l'Unione non dovrà considerare il personale di cui sopra, per i suoi calcoli. Si evidenzia, inoltre, che ai sensi della predetta normativa, dal 2017, opera come tetto l'ammontare del fondo costituito per l'anno 2016, mentre non è più operante l'obbligo della decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio*[335]. […] *"Tali norme vincolistiche devono essere interpretate, secondo l'orientamento prevalente*[336] […], *nel senso che le risorse da trasferire al Fondo dell'Unione*

---

[333] Il riferimento è all' *"art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 9, comma 2 bis, DL 78/2010, che prevedevano che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale è automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio"*.

[334] Ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 277/2019/PAR, 25 luglio 2019 appena richiamata: *"Tale soluzione interpretativa sembra anche confermata, indirettamente, da un recente arresto della Sezione delle autonomie (delib. 17/SEZAUT/2019/QMIG) la quale, risolvendo una questione di massima relativa alla determinazione dei valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 per il personale dirigenziale e non dirigenziale, riferiti alle cessazioni dell'anno precedente, nonché ai resti assunzionali del triennio precedente, ha affermato che essi "possono essere cumulati tra loro al fine di determinare un unico budget complessivo utilizzabile indistintamente per assunzioni riferite ad entrambe le tipologie di personale, dirigenziale e non (…)"*.

[335] In tal senso, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 64/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 27/2019/PAR.

[336] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna Deliberazione n. 231/2014, Sezione regionale di controllo

devono essere determinate applicando il criterio del "ribaltamento delle quote" di pertinenza dei singoli Comuni aderenti all'Unione. Pertanto, la costituzione del Fondo in oggetto, sotto il profilo strettamente contabile, deve risultare a "saldo zero" e non comportare un incremento della spesa per il trattamento accessorio (e, quindi, complessivamente, per il personale) precedentemente sostenuta dai singoli Comuni aderenti […][337]. *Quindi, sommando l'importo del Fondo per il trattamento accessorio del singolo Comune aderente, decurtato della quota "ribaltata" sul Fondo dell'Unione, con la quota di sua spettanza "ribaltata", la spesa complessiva per il trattamento accessorio deve risultare invariata* […]"[338].

Con riguardo all'istituto delle Risorse Aggiuntive Regionali (RAR) e, in merito ad esse, alla corretta interpretazione della disciplina inerente ai limiti di spesa relativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale e di livello dirigenziale[339], la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 40/2018/PAR, 19 settembre 2018**, si è espressa in senso conforme alla consolidata giurisprudenza contabile[340], ritenendo che *"le RAR devono ritenersi escluse dall'applicazione dei limiti di cui all'art. 23, comma 2 del d.lgs. 75/2017. Resta fermo l'obbligo per ciascuna Amministrazione di rispettare i vincoli di rendicontazione delle risorse assegnate e di verificare la ricaduta in termini di miglioramento dell'efficacia ed efficienza delle prestazioni dell'azienda assegnataria"*. Inoltre, la medesima Sezione ha ritenuto che *"Per quanto concerne la portata del CCNL del comparto sanità 2016-2018, si rileva che il medesimo, nel delineare le diverse voci di composizione del fondo contrattuale di cui all'art. 80, si limita - né avrebbe potuto fare diversamente trattandosi di fonte subordinata alla legge - a confermare l'obbligo di rispettare i limiti di spesa previsti dalla legge, nel caso di specie dal D.lgs. 75/2017, art. 23 comma 2"*[341].

In materia di disciplina concernente il limite per il trattamento accessorio previsto dall'art. 23, secondo comma del d.lgs. n. 75 del 2017[342], la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 23/2019/PAR, 14 ottobre 2019,** ha evidenziato**: "***Al di fuori di eccezionali ipotesi di riforma che giustifichino un trattamento differenziato appare incongruente una norma di interpretazione autentica che faccia venir meno il rispetto di un limite, quale quello posto dal secondo comma dell'art. 23 del d.lgs. 75/2017(spesa accessorio 2016),*

per il Piemonte, Deliberazioni n. 102/2016, n. 133/2016, n. 138/2016.

[337] Sul punto cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 8/2011.

[338] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 60/2017/PAR.

[339] Cfr. art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che nonostante abbia abrogato l'art. 9 comma 2-*bis*, ha comunque confermato la disciplina vincolistica da questo prevista, stabilendo che il tetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale è quello dell'anno 2015. Successivamente l' art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, ha espressamente abrogato l'art. 1, comma 236, della legge n. 208, stabilendo che, *"nelle more dell'armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. Ne consegue che, dal 2017, il tetto del fondo destinato al trattamento accessorio del personale è dato dall'ammontare del fondo costituito per dell'anno 2016. Viene meno, invece, l'obbligo della decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio"*.

[340] Sull'applicazione art. 9, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 78/2010 rispetto alla possibilità di incrementare i fondi di produttività con le risorse derivanti da economie a seguito di ristrutturazione dei servizi o di razionalizzazione dei processi, cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 51/CONTR/11, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG e n. 26/SEZAUT/2014/QMIG nella quale è rilevato che *"non rientrano nell'ambito applicativo del comma 2-bis dell'art. 9 del DL 78/2010 (oggi art. 23, comma 2 del d.lgs. 75/2017)".*

[341] Nello specifico, la richiesta di parere aveva riguardato il tema della individuazione e gestione delle risorse destinate al salario accessorio nel Comparto sanità.

[342] Come rilevato dalla Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 23/2019/PAR, 14 ottobre 2019 "*il limite per il trattamento accessorio previsto dall'art. 23, secondo comma del d.lgs. n. 75 del 2017 è stato considerato dalla giurisprudenza contabile quale norma di contenimento e coordinamento della spesa pubblica non derogabile, se non da espressa disposizione speciale (Sez. Centr. Contr. Legittimità atti Governo Del. 8/2018/PREV.)".*

che ha valenza di presidio a tutela degli equilibri di finanza pubblica per la generalità dei pubblici dipendenti"[343].

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 9/2020/PAR 14 febbraio 2020,** ha ritento che *"le risorse di cui all'art. 32, c. 40, del DL 269 del 2003, sono destinate, a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi e costituiscono parte variabile del trattamento economico accessorio del personale, oggetto di disciplina in sede di CCNL"*[344].

La **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 3/2020/PAR, 10 marzo 2020** ha ritenuto che *"l'esclusione dal tetto di spesa sancito dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017*[345] *deve considerarsi ammissibile soltanto per le implementazioni della parte variabile del Fondo risorse decentrate da destinare agli istituti di incentivazione del personale della polizia locale, corrispondente alla quota di proventi contravvenzionali, eccedente le riscossioni del precedente esercizio finanziario, ma provengano dalle riscossioni di accertamenti compiuti nell'esercizio corrente, senza che in essa possano esservi ricomprese anche quelle accertate nell'esercizio precedente ed incassate nell'esercizio corrente oppure derivanti dalla riscossione coattiva di ruoli provenienti da esercizi precedenti"*[346].

---

[343] Ad avviso della Sezione di controllo friulana cit.: *"In disparte dalla forte perplessità sulla compatibilità costituzionale di una norma che incida direttamente su materie ordinariamente disciplinate dal contratto collettivo definendo incrementi retributivi, in realtà, superiori a quelli degli altri pubblici dipendenti del territorio nazionale, al di fuori da un radicamento nella potestà legislativa di rango primario in materia «ordinamento degli enti locali» (cfr. C. Cost. 196/2018 oltre alla già citata C. Cost.81/2019) va, altresì, rilevata la particolare cautela che risulta necessaria, ai fini del sostanziale rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, all'atto del verificarsi di casi di intersezione fra i due diversi ordinamenti, nazionale e regionale. Come recentemente affermato dalla Sezione di Controllo (Deliberazione n. FVG/21 /2019/PAR) dovranno essere ponderati attentamente gli effetti di eventuali recepimenti della normativa statale che, atteso il peculiare livello del costo del lavoro in Friuli Venezia Giulia, siano suscettibili di pregiudicare il perseguimento di quegli obiettivi di finanza pubblica (art. 19 della L.R. 18/2015) che risultano strumentali a garantire livelli di spesa* necessari a mantenere *l'equilibrio del sistema integrato e, di conseguenza, l'obiettivo pattuito con lo Stato".*

[344] L'art. 32, comma 40 del DL 269 del 2003, *"Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 novembre 2003, n. 326, dispone: *"Alla istruttoria della domanda di sanatoria si applicano i medesimi diritti e oneri previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, come disciplinati dalle Amministrazioni comunali per le medesime fattispecie di opere edilizie. Ai fini della istruttoria delle domande di sanatoria edilizia può essere determinato dall'Amministrazione comunale un incremento dei predetti diritti e oneri fino ad un massimo del 10 per cento da utilizzare con le modalità di cui all'articolo 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i comuni possono utilizzare i diritti e oneri di cui al precedente periodo, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario".*

[345] L'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, *"Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e)e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* ha disposto che: *"Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016*".

[346] La Sezione di controllo per le Marche cit. ha rilevato che: *"Viceversa, consentendo all'ente di ricomprendere nella suddetta quota esentabile dal limite di spesa in questione qualsiasi provento contravvenzionale riscosso nell'esercizio corrente, quale che fosse l'esercizio da cui provenisse il relativo accertamento, la corresponsione di tali emolumenti incentivanti resterebbe priva di qualsivoglia limite quantitativo, ed anzi, potrebbe addirittura fomentare la distorta prassi di ritardare o posticipare appositamente la riscossione dei suddetti proventi al fine di implementare discrezionalmente la quota variabile del Fondo da poter destinare alla suddetta finalità, vanificando così la ratio calmieratrice delle dinamiche retributive, sottesa alla norma stessa".*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 66/2020/PAR, 14 aprile 2020,** ha ribadito che: *"Allo scopo di recuperare risorse finanziarie nei limiti di quanto erogato impropriamente in eccesso in anni precedenti, dunque e nei limiti di legge, il tetto di spesa annuale destinato alle assunzioni può essere, in tutto o in parte, utilizzato per il ripiano dei fondi per la contrattazione integrativa decentrata costituiti in eccesso. L'eventuale quota residua può, invece, continuare a finanziare assunzioni di personale, nel medesimo esercizio o in anni successivi, entro i limiti quantitativi e temporali delle facoltà di utilizzo dei c.d. «resti», quali stabilite dall'art. 3, comma 5, quarto periodo, del decreto-legge n. 90/2014. L'effettività del recupero finanziario deve essere, altresì, garantita dalla rinuncia (anche solo parziale) o dal differimento di ogni tipologia di assunzione che non impegni, esclusivamente, le quote annuali di turn over"*[347].

3. Progressioni verticali

L'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ha riguardato anche la corretta interpretazione dell'art. 22, comma 15 del d.lgs. n. 75 del 2017 (c.d. Decreto Madìa) di riforma del pubblico impiego[348]. In buona sostanza e sebbene soltanto per un periodo limitato (Triennio 2018 – 2020 prorogato anche per il Triennio 2020-2022)[349], è ripristinata la disciplina previgente alla Riforma Brunetta dell'istituto delle progressioni verticali, mediante la previsione di concorsi integralmente riservati al personale interno, piuttosto che con riserva di posti in concorsi pubblici[350].
La disciplina della diversa tipologia delle progressioni verticali di cui all'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017, costituisce una facoltà per l'Amministrazione e "*il passaggio dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ad una fascia funzionale superiore comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate"*[351].

Sulla corretta interpretazione dell'art. art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017, e relativo alle procedure selettive per le progressioni tra le aree riservate al personale di ruolo delle pubbliche

[347] Cfr. Sezione regionale di controllo della Liguria, Deliberazione n. 82/2017/PRSP, 4 ottobre 2017, nella quale è evidenziato che: *"Ove così non fosse, l'esigenza di garantire un effettivo recupero di carattere finanziario sarebbe frustrata dalla parallela effettuazione di assunzioni di personale mediante la c.d. mobilità, che, in aderenza all'esposto comma 47 della legge finanziaria n. 311/2004, non incidono sui contingenti assunzionali individuati dal comma 228 della legge n. 208/2015."*
[348] L'art. 22, comma 15 del d.lgs. n. 75 del 2017, "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche", dispone: *"Per il triennio 2020-2022, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 30 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore"*.
[349] L'art. 22, comma 15 del d.lgs. n. 75 del 2017 è stato così modificato dall'art. 1, comma 1-*ter*, DL 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8.
[350] L'art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. 165/2001 (c.d. riforma Brunetta), prevede invece che l'istituto delle progressioni verticali siano a tempo indeterminato e realizzate unicamente attraverso l'espletamento di un concorso pubblico con riserva dei posti per il personale interno non superiore al 50 per cento.
[351] C. cost., sentenza 23 luglio 2002, n. 373.

amministrazioni, ai fini della valorizzazione di questo[352], la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 140/2018/PAR, 17 dicembre 2018**, ha rilevato che *"il riferimento espresso nella normativa è al numero di posti* [e] *che tale denominatore deve essere posto in relazione con "[i posti] previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite* […][353]. *In altri termini, il numero dei posti da ripartire fra procedura di verticalizzazioni e accesso esterno va inteso per capita e non per valore finanziario"*[354]. In senso conforme e sempre in tema di progressioni verticali, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 38/2019/PAR, 28 marzo 2019** la quale ha ritenuto che *"laddove l'amministrazione intenda procedere a progressioni verticali, la stessa consumi il budget assunzionale per quell'esercizio finanziario. Mentre la spesa annuale per il personale risulterà incrementata solo per l'importo differenziale fra la categoria di provenienza e quella di destinazione, il budget assunzionale deve ritenersi eroso per l'integrale importo della retribuzione […]. Di conseguenza l'importo da sottrarre al budget assunzionale deve ritenersi pari all'entità complessiva della retribuzione del dipendente progredito"*. Pertanto, la medesima Sezione ha concluso: "*Atteso che le progressioni verticali implicano una novazione del rapporto di lavoro, costituisce assunto pacifico che, in virtù del transito del personale alla categoria superiore, si generi una vacanza di organico"*[355].

Successivamente, la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 103/2019/PAR, 8 maggio 2019** ha ribadito che "*l'art. 22, comma 15, d.lgs. n. 75/2017 è chiaro laddove prevede che "il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria", cioè prescrive che tale percentuale del 20 per cento debba riguardare il numero di posti previsti per i concorsi di PARI categoria -e non il numero di posti previsti per i concorsi di QUALSIASI categoria* […] *nonché fermo restando il possesso dei titoli di studio*

---

[352] D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 concernente *"Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e)e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"* al cui art. 22, comma 15 è previsto che *"Per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore"*.

[353] La Sezione di controllo per la Campania cit. ha rilevato come sia *"necessario, quindi, tenere in opportuna considerazione il piano dei fabbisogni che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. 75/2017, rappresenta lo strumento per individuare le esigenze di personale «allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche»"*, Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 111/2018.

[354] Ad avviso della Sezione di controllo per la Campania cit., *"l'interpretazione letterale della disposizione garantisce sicuramente il rapporto necessario che vi deve essere fra le ccdd. verticalizzazioni e l'assunzione dall'esterno; ciò anche al fine di evitare una distorsione del sistema che si creerebbe qualora il valore indicato del 20 per cento fosse calcolato in relazione alla spesa potenziale massima sostenibile, quale limite legale individuato dalla norma. In tal senso, infatti, si potrebbero consentire verticalizzazioni per un numero di soggetti superiore al 20 per cento della dotazione organica esistente. La nuova visione dinamica e flessibile prima indicata comporta, tuttavia, che il tetto di spesa massima rappresenti un limite oltre il quale"* un *"Comune non può procedere"*.

[355] Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha precisato che *"la possibilità disciplinata per il triennio 2018-2020 dall'articolo 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017, costituisce una facoltà per l'Amministrazione e non certamente un obbligo"*. Inoltre, sempre ad avviso della medesima Sezione: *"Milita a sostegno di tale interpretazione, da un lato, la diversa composizione (e finalità) dei parametri relativi alla spesa del personale ed ai limiti connessi al budget assunzionale, dall'altro la circostanza che la progressione verticale debba considerarsi* […] *equipollente ad un'assunzione tout court. Di conseguenza l'importo da sottrarre al budget assunzionale deve ritenersi pari all'entità complessiva della retribuzione del dipendente progredito"*.

richiesti per l'accesso dall'esterno. Ed è così chiaro, proprio perché in caso contrario […] *si finirebbe per attuare le progressioni verticali consentite dalla ridetta disposizione con l'obiettivo della valorizzazione delle professionalità interne, soltanto a vantaggio di talune aree o categorie ed "a spese" delle altre, con ciò pregiudicando la funzione del PTFP di garantire l'utilizzo delle risorse umane in dotazione dell'Ente secondo i criteri di ottimizzazione dell'impiego delle risorse pubbliche disponibili e di perseguimento di obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, da parte delle amministrazioni pubbliche, prescritti dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. 75/2017* […]*".* Inoltre, la medesima Sezione ha rilevato che *"le progressioni verticali de quibus rappresentano una scelta derogatrice rispetto al generale principio del concorso pubblico con accesso dall'esterno, basata su di un criterio numerico improntato alla più oggettiva proporzionalità, in quanto tale applicabile da parte di qualsiasi Ente, appunto in proporzione alle dimensioni del medesimo* […]*".*
In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 71/2019/PAR, 8 luglio 2019** ha ribadito che *"non assume alcun rilievo la circostanza* […] *che l'operatività della disposizione in esame, letta secondo i canoni ineludibili dell'interpretazione letterale (art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile), possa essere in concreto inibita dalle ridotte dimensioni delle amministrazioni interessate e dalle connesse limitate capacità assunzionali consentite dalla legislazione vigente; ciò in quanto la disciplina di che trattasi ha introdotto una mera facoltà, esercitabile nei limiti di altre pertinenti disposizioni, tra cui quelle in tema di capacità assunzionali («nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali»)".* In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 38/2020/PAR, 11 giugno 2020.**

Sempre ambito di disciplina dell'art. 22, comma 15 del d.lgs. n. 75/2017, **la Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 42/2018/PAR, 23 marzo 2018** ha ritenuto che il *"limite percentuale del 20 per cento debba essere riferito al numero complessivo dei posti «previsti […] come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria» nell'intero arco di piano 2018/2020, ovvero a quello previsto per ciascun anno dello stesso piano triennale dei fabbisogni".* Ad avviso della medesima Sezione, infatti, *"l'esplicito riferimento letterale della norma al «numero di posti» non lascia alcun dubbio in merito alla computabilità numerica dei dipendenti da considerare ai fini delle progressioni verticali, indipendentemente dall'entità (percentuale) della spesa sulla quale tali «nuove assunzioni» possono incidere"*[356]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 38/2020/PAR, 11 giugno 2020** la quale dopo aver ribadito come *"l'Ente abbia la facoltà, non l'obbligo, di attivare le procedure selettive per la progressione verticale tra le aree* […] *alle quali possono partecipare solamente i dipendenti, appartenenti alla categoria immediatamente inferiore, che sono in possesso dei titoli per l'accesso dall'esterno alla posizione professionale di destinazione"*, ha precisato che *"il tetto del 30 per cento* […] *va considerato come massimo e invalicabile e, quindi, non suscettibile di arrotondamenti. La base di calcolo da prendere in considerazione per definire tale percentuale è quella delle assunzioni programmate, categoria per categoria o area per area, nel triennio 2020-2022 nell'ambito del PTFP. Per dar corso a una progressione verticale occorre prevedere l'assunzione di almeno quattro dipendenti nella categoria".*

[356] La medesima Sezione di controllo ha rilevato che nella norma non si rinviene *"alcuna indicazione che consenta di propendere per l'altra delle ventilate opzioni, limitandosi la stessa a prescrivere, per la parte che qui interessa che «Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni», salvo, si intende, diverse disposizioni in contrario che dovessero essere eventualmente contenute nelle emanande linee guida ai sensi dell'art 6-ter del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 4 comma 3 dello stesso d.lgs. n. 75/2017.* […] *D'altro canto, appare superfluo ricordare che ove il legislatore ha ritenuto di dover specificare, proprio nell'ambito della normativa recante i limiti alla spesa del personale ed alla capacità assunzionale degli enti locali, che i suddetti limiti vadano calcolati in termini percentuali rispetto alla spesa, lo ha fatto esplicitamente (ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit); al riguardo, basterà qui richiamare, a titolo meramente esemplificativo, l'art. 1, comma 228 della legge n. 208/2015."*

4. Progressioni orizzontali

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, 4 maggio 2016** ha ribadito che *"l'approvazione di progressioni orizzontali con effetti economici o il riconoscimento di trattamenti retributivi accessori, che determinano effetti finanziari sui bilanci degli enti, in mancanza di puntuali accordi (da stipularsi in sede di contrattazione decentrata in epoca anteriore al periodo di riferimento dell' accordo e non " in sanatoria") con i quali siano stati determinati ex ante le modalità di esecuzione delle prestazioni accessorie o i presupposti per il conseguimento delle progressioni, potrebbero determinare responsabilità erariale a carico del soggetto che ha formalmente autorizzato la liquidazione delle relative somme (per giurisprudenza consolidata si veda, da ultimo, Sezione Giurisdizione Campania – sentenza 1808/2011)"*[357]. Successivamente anche **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 201/2019/PAR, 29 luglio 2019** nel quale è stato precisato che *"il principio contabile di riferimento debba essere interpretato nel senso che il contratto decentrato vada tempestivamente sottoscritto".*

Conformemente a quanto già espresso dalla giurisprudenza contabile[358], la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 11/2017/PAR, 3 aprile 2017,** ha ritenuto che "*nel procedere all'attribuzione di incrementi stipendiali dovuti all'espletamento di procedure di progressione economica orizzontale, la decorrenza di tali sviluppi professionali sarà necessariamente conseguenza del rispetto delle sequenze procedimentali* […] *imposte dall'introduzione dell'armonizzazione dei sistemi contabili* […], *dovendosi avere particolare riguardo alla preventiva individuazione a bilancio delle risorse, ad una successiva costituzione del fondo ed infine all'individuazione delle modalità di ripartizione del fondo mediante contratto decentrato, in maniera tale da rispettare il principio di preventiva destinazione delle risorse di bilancio e di loro attribuzione solo in caso di successiva verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati*"[359].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 111/2018/PAR, 13 luglio 2018** che ribadendo quanto già affermato dalla giurisprudenza contabile[360], ovvero che *"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"*, ha ritenuto che *"il costo per le progressioni economiche orizzontali, finanziato con il fondo della contrattazione decentrata sia spesa accessoria del personale in servizio che ne beneficia permanentemente e come tale vada computata nelle spese di personale, ivi comprese le voci connesse"*[361].

---

[357] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 393/2011/PAR.

[358] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 233/2011/PAR. Tra le pronunce in merito alle progressioni economiche orizzontali per il personale pubblico c.d. "contrattualizzato", cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 218/2015/PAR, conforme a Sezione regionale di controllo per Liguria, Deliberazione n. 29/2015/PAR.

[359] In materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 4/2012/PAR; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, *ex multis*, Deliberazioni n. 133/2015/PAR, n. 70/2015/PAR, n. 51/2015/PAR, n. 97/2014/PAR, n. 53/2014/PAR, n. 18/2014/PAR, n. 17/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 218/2015/PAR e Sezione regionale di controllo per Liguria, Deliberazione n. 29/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR.

[360] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 294/2016/PAR, 2 novembre 2016, in merito all'interpretazione dei limiti imposti dall'art. 1, comma 236 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) e all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale.

[361] La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 294/2016/PAR ha rilevato che *"tanto le risorse del bilancio imputate al fondo quanto le risorse direttamente stanziate in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali, presentano le medesime caratteristiche funzionali*

5. Vincoli alle assunzioni

5.1. Vincoli di carattere generale

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 28/2016/PAR, 29 febbraio 2016** ha ritenuto che un ente locale *"non possa utilizzare a fini assunzionali, nell'anno 2016, i "resti" del 2012, non essendo tale anno incluso nel triennio antecedente l'anno della prevista assunzione, e cioè l'anno 2016"*[362]. Inoltre, ha ribadito che *"la facoltà di assumere personale è subordinata sia al rispetto dei vincoli di finanza pubblica (rispetto del patto di stabilità, dell'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 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 DL n. 90/2014) sia all'assolvimento degli obblighi di programmazione finanziaria e contabile del fabbisogno di personale, come disposto dall'art. 3, comma 3, del DL n. 90/2014 nonché, per gli enti locali, dall'art. 91 del TUEL*[363]*. Pertanto, nessuna assunzione potrà essere mai effettuata se non nell'ambito e nei limiti della programmazione triennale del fabbisogno di personale, ai sensi della normativa sopra richiamata"*.

In merito alla disciplina introdotta dall'art. 1, comma 228 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), derogatoria rispetto alle previsioni indicate dal DL n. 90 del 2014 in quanto viene attuata una forte limitazione alla possibilità del *turn over*, con la ridefinizione della capacità assunzionale degli enti locali per gli anni 2016, 2017 e 2018 nella misura del 25 per cento della spesa del personale cessato nell'anno precedente, la **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 63/2016/PAR, 24 marzo 2016** ha tuttavia evidenziato che *"sul piano letterale, la nuova disposizione di cui al comma 228 sembra andare a modificare unicamente la percentuale del turn over così come prevista all'art. 3, comma 5, del DL n. 90/2014, lasciando pertanto impregiudicate le restanti disposizioni del medesimo articolo, tra cui quella che consente l'utilizzo dei c.d. resti assunzionali. Guardando poi alla ratio della disposizione, appare che le limitazioni introdotte siano finalizzate unicamente alla riduzione o al contenimento della spesa per personale"*[364]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 64/2016/PAR, 15 giugno 2016**[365].

---

di destinazione e l'idoneità a incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo. Ne discende, quindi, che 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".

[362] La Sezione regionale di controllo per l'Umbria, in tal senso conforme all'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile e in particolare a Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 396/2015 secondo cui *"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 DL n. 90/2014) e siano stati osservati, a suo tempo, gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3, del DL n. 90/2014 (programmazione finanziaria e contabile del fabbisogno di personale)"*; Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28/2015 secondo cui: *" 1) che il riferimento "al triennio precedente" inserito nell'art. 4, comma 3, del DL n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del DL n. 90/2014, va inteso "in senso dinamico", con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni; 2) che l'anno da assumere come parametro di riferimento di detto triennio è, per l'appunto, quello in cui si intende effettuare le assunzioni (e quindi, nel caso di specie, l'anno 2016)"*. Inoltre, cfr. art. 1, comma 228, legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), che ha introdotto ulteriori vincoli alla facoltà assunzionale di regioni ed enti locali.

[363] Cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione 396/2015, sopra citata; Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 222/2015.

[364] In senso conforme a Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28/2015.

[365] La Sezione di controllo umbra cit. ha ribadito che la disposizione di cui all'art. 1, comma 228, legge di stabilità per il 2016 "*nulla ha innovato in ordine alla perdurante possibilità per gli enti locali di effettuare assunzioni a tempo*

Sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296[366], in materia dei vincoli assunzionali per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno la **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 80/2016/PAR, 13 aprile 2016,** ha ribadito l'orientamento della giurisprudenza contabile 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 posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale"*[367]. Del medesimo avviso anche la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 167/2016/PAR, 9 settembre 2016** che, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), ha sottolineato e precisato che, "*La possibilità di procedere ad assunzioni è* […] *ulteriormente collegata al riassorbimento dei dipendenti in soprannumero degli enti di area vasta"*[368].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 149/2016/PAR, 13 maggio 2016**, ha ritenuto che "*anche i consorzi, costituiti fra enti locali per la gestione associata di servizi (essendo ormai preclusa la permanenza in vita di consorzi di funzione, cfr. SRC Lazio Deliberazione n. 15/2011/PAR), debbano osservare, come le aziende speciali, i divieti e le limitazioni previste per gli enti locali che li hanno costituiti e vi partecipano"* pertanto soggiacciono *"ai parametri previsti dal DL 78/2010 convertito dalla legge 122/2010, nonché a quanto disposto dalla legge di stabilità 2015 in riferimento all'assunzione di personale, anche a tempo determinato e con contratto di lavoro flessibile, con ulteriore obbligo di attivare le procedure di mobilità ricollocando il personale proveniente dagli enti di vasta area".*

Con riguardo alle previsioni di cui agli artt. 33, 34 e 34-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 sulle specifiche modalità di gestione degli esuberi di personale nella pubblica amministrazione la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 54/2016/PAR, 16 maggio 2016** *"Non è cioè consentito alle amministrazioni pubbliche utilizzare artificiose proroghe contrattuali o fittizie frammentazioni del periodo di lavoro del personale a tempo determinato con lo scopo di ricondurre la prestazione lavorativa in spezzoni temporali che, singolarmente considerati, risultino inferiori ai dodici mesi, ma che sommati superano invece detto periodo, con evidente*

---

indeterminato a valere sui residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, secondo la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 5, del DL n. 90/2014, nel testo modificato dall'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 19 giugno 2015".

[366] L'art. 1, comma 562 della legge 27dicembre 2006, n. 296, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*" ha disposto: *"Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".*

[367] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/AUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015, nella quale ultima cit. è stato ulteriormente precisato che *"il riferimento «al triennio precedente» inserito nell'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del decreto-legge 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", ribadendo altresì che le risorse da destinare nel 2015 e nel 2016 alle finalità di cui al citato comma 424 sono esclusivamente quelle relative alle cessazioni intervenute, rispettivamente, nel 2014 e nel 2015.*" Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 15/2016/PAR, 13 gennaio 2016.

[368] In senso conforme, Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 306/2015/PAR, Sezione di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 93/2016/SRCPIE/PAR.

elusione del dettato normativo che imporrebbe il ricorso alla procedura di reclutamento del personale dagli appositi elenchi del personale in esubero[369].

Con riferimento dei vincoli introdotti dall'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015)[370] e all'operatività degli stessi anche sui resti assunzionali relativi ad esercizi precedenti, la **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 82/2016/PAR, 8 giugno 2016,** ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza contabile 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 posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale"*[371].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 209/2016/PAR, 20 luglio 2016**: *"Lo scopo della suddetta disposizione è quello di lasciare inalterata la situazione dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015.(data di approvazione del disegno di legge di stabilità 2016 da parte del CDM) per dare piena attuazione alla riforma prevista dalla legge 124/2015 senza che la riforma possa essere in qualche modo pregiudicata da assunzioni fatte per eludere lo scopo della stessa.* […] *In estrema sintesi questa sezione giudica applicabile l'articolo 1, comma 219 della legge 108/2015 anche agli enti locali per ogni tipo di assunzione dirigenziale (comprese quella ex articolo 110 del decreto legislativo 267/2000)".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 188/2016/PAR, 15 luglio 2016**, ha ritenuto che *"ferma restando la possibilità, per gli enti locali, di cumulare le facoltà assunzionali per il triennio 2013-2014-2015, solo per l'ultimo dei periodi citati (il 2015), la loro utilizzazione resta subordinata alla previa attivazione dei processi di mobilità del personale di area vasta, tenendo in considerazione le specifiche caratteristiche soggettive delle risorse da assumere (ove espressamente previsto dal dato normativo) ma senza alcuna limitazione territoriale".*

In riferimento all'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 che prevede, come regola generale per gli anni 2016-2018, la possibilità di assumere personale a tempo indeterminato nel

---

[369] La medesima Sezione regionale di controllo per la Sardegna cit., ha rilevato: *"Quanto sopra considerato si ripercuote, invece, nell'onere di predisporre un'ancor più congrua motivazione in merito alle finalità per le quali si procede all'assunzione a tempo determinato per periodi inferiori ai dodici mesi e, contemporaneamente, nella necessità di preventivare in modo attendibile, da subito, la durata del rapporto lavorativo in riferimento alle finalità dell'assunzione. Analogamente stringenti obblighi di motivazione riguarderanno l'adozione del provvedimento che consente la proroga o il prolungamento del rapporto a tempo determinato oltre il termine di dodici mesi .Infatti, ogni qual volta risultasse che la proroga del contratto costituisce strumento elusivo dell'obbligo di legge di attingere alle graduatorie dei lavoratori in esubero, non solo sarà accertabile la nullità del rapporto secondo quanto espressamente previsto dall'art. 34 bis, comma 5, del d.lgs.n. 165/2001, ma secondo la disciplina generale sarà anche ipotizzabile la responsabilità erariale e dirigenziale a carico di chi abbia dato seguito all'illecita assunzione, fermi restando, ulteriormente, eventuali profili di responsabilità penale, laddove ipotizzabili"*.

[370] Legge 23 dicembre 2014, n. 190 *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"* che *"ha introdotto, per tutti gli enti locali, siano essi soggetti o non soggetti al patto di stabilità interno, una disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato in deroga, per gli anni 2015 e 2016, di quella generale, la quale ha imposto l'obbligo di destinazione delle relative risorse all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità, inoltre, deve essere destinata «la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015", salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario»".*

[371] Sezione Autonomie, Deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 37/2016/PAR.

limite annuale di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa alle cessazioni dell'anno precedente, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 73/2016/PAR, 19 luglio 2016,** ha ribadito che *"né l'esercizio del servizio farmaceutico mediante gestione in economia, né l'avvenuta internalizzazione di servizi precedentemente affidati da soggetti esterni con gli eventuali effetti positivi sul piano della razionalizzazione della spesa, costituiscono giustificazione sufficiente a consentire deroghe all'applicazione delle disposizioni legislative statali finalizzate al contenimento della spesa per il personale"*[372].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 332/2016/PAR, 16 novembre 2016**, ha ribadito quanto già espresso dalla giurisprudenza contabile, ovvero che *"per gli enti non soggetti al patto di stabilità le cessazioni intervenute possono essere ricoperte anche in anni successivi a quello immediatamente seguente tutte le cessazioni intervenute dal 2006 in poi. In altre parole, poiché si tratta di piccoli comuni, il turn over include tutte le vacanze complessivamente verificatesi (ma non ancora coperte) nell'arco temporale compreso tra l'anno antecedente l'entrata in vigore della disposizione (1° gennaio 2007) e quello precedente l'assunzione"*[373].
In merito alla deroga ai limiti assunzionali di cui all'art. 1, comma 228 della legge n. 208 del 2015 prevista per determinati enti ritenuti virtuosi, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 136/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016** ha ritenuto *"Il meccanismo normativo è chiaro: l'assunzione di personale nell'anno X avverrà in relazione a determinati parametri (cessazioni, rapporto dipendenti/popolazione) dell'anno X-1. Appare quindi corretto un meccanismo di calcolo che determini la facoltà assunzionale per l'anno 2017 facendo riferimento alle cessazioni ed al rapporto popolazione/dipendenti esistente al 31.12.2016. Tale meccanismo, per espressa previsione normativa, opera annualmente e non […] su base triennale: se la capacità assunzionale per il 2017 si determina con riferimento ai dati relativi all'esercizio precedente, parimenti accadrà per il 2018, anno in cui si farà riferimento ai dati dell'anno precedente"*. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 215/2019/PAR, 30 maggio 2019**[374].

In relazione alla esatta portata applicativa dell'art. 1, commi 228-*bis* e seguenti della legge n. 208 del 2015[375], in materia di assunzione di personale insegnante/educativo presso le scuole materne paritarie gestite dagli enti locali, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 236/2016/PAR, 1° dicembre 2016**, ha concluso che *"il reclutamento di tale personale vada, dunque, al di fuori del tetto di spesa previsto per nuove assunzioni dal comma 228 citato, fissandosi, alla data odierna, un limite di carattere generale attinente ad altri profili ed uno di carattere speciale attinente al personale educativo e scolastico.* […] *Una diversa interpretazione con la riconduzione dell'assunzione di tale personale al rispetto del turnover di cui al comma 228 vanificherebbe i concetti di straordinarietà e limitatezza nel tempo che caratterizzano, secondo le introdotte norme, la capacità assunzionale degli enti nello specifico settore*

---

[372] Cfr. Sezione di controllo Lombardia, Deliberazione n. 502/2012/PAR.
[373] Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 52/2010.
[374] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG e Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG che hanno autorevolmente affermato *"i c.d. resti assunzionali, dovranno essere calcolati in base al regime normativo vigente al momento di cessazione del personale dal servizio, avuto riguardo al triennio precedente e solo se non utilizzati"* e con riguardo alle modalità di calcolo degli stessi *"occorre distinguere tra capacità assunzionale di competenza, determinata nell'anno in cui si intende procedere all'assunzione sulla base della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, e la capacità assunzionale maturata nel triennio precedente secondo le regole all'epoca vigenti, ma non utilizzata in tutto o in parte, che si somma alla prima"*.
[375] Legge 28 dicembre 2015, n. 208, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"*. I commi 228-*bis*, 228-*ter*, 228-*quater*, 228-*quinquies* sono stati introdotti dall'art. 17, comma 1, DL 24 giugno 2016, n. 113 "*Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio"*, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

esaminato"[376]. In merito, anche la pronuncia della **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 7/2017/PAR, 10 febbraio 2017,** ha ribadito che *"tutte le assunzioni a tempo indeterminato di personale educativo e scolastico, effettuate dall'Ente nel triennio 2016-2018, in attuazione del piano straordinario di cui all'articolo 1, comma 228-bis, della legge n. 208 del 2015, a prescindere dalla procedura selettiva utilizzata e dalla circostanza che gli interessati abbiano o meno svolto un pregresso servizio a tempo determinato presso l'Ente medesimo, sono sottoposte soltanto al limite di spesa definito nella stessa disposizione, mentre non rientrano nel computo relativo al limite di spesa per assunzioni a tempo indeterminato stabilito nel comma 228 dello stesso art. 1, legge n. 208 del 2015".*

In relazione al divieto per le Province di assunzione di personale, disposto normativa prevista dalla legge n. 190 del 2014, **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 201/2016/PAR, 13 dicembre 2016**, ha rilevato che *"in vigenza dei predetti divieti che, secondo il tenore letterale della norma ricomprendono non solo l'instaurarsi di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (art. 1, comma 420, lett. c), ma anche i rapporti di lavoro a tempo determinato, l'acquisizione di personale attraverso l'istituto del comando (art. 1, comma 420, lett. d) e gli incarichi di consulenza, non sia consentito alle amministrazioni provinciali di far ricorso alla figura del portavoce trattandosi, in ogni caso, di un incarico che assume carattere oneroso in virtù della corresponsione dell'apposita indennità prevista ai sensi del comma 2 dell'art. 7 della citata legge n. 150/2000. Trattasi, infatti, di un divieto assoluto da interpretare in senso rigoroso"*[377].

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 24/2017/SRCPIE/PAR, 2 febbraio 2017**, ha ritenuto che *"In ragione dell'inequivocabile vincolatività della disciplina di legge in materia di limiti assunzionali (limiti indefettibili ovviamente validi anche con riferimento ad enti di piccole dimensioni cfr. Corte conti, sez. reg. contr. Puglia, 28.4.2016 n. 100), tanto da dar luogo a varie forme di responsabilità personale per coloro che dovessero dar luogo a violazioni, deve ribadirsi che ogni eventuale deroga non può che discendere da un'espressa e puntuale previsione legislativa, la cui ermeneusi non può che essere condotta alla stregua dei canoni della tassatività e del divieto dell'interpretazione analogica".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 23/2017/PAR, 15 febbraio 2017**, ha rilevato che *"quando il legislatore interviene per modificare solo la percentuale del c.d. turn over, al fine di calcolare la "capacità assunzionale" bisogna prendere come riferimento la percentuale indicata per l'anno in cui si intende avviare la procedura di assunzione, a prescindere da quale fosse la percentuale indicata nell'anno a cui si riferiscono le cessazioni intervenute (ossia i c.d. resti). Infatti, i "resti" devono essere presi in considerazione solo per determinare l'entità del budget di spesa su cui va parametrata la capacità assunzionale*

[376] Ad avviso della Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., infatti, *"Tale interpretazione consente ai Comuni una più ampia opportunità nel reclutamento del personale di cui sopra e sembra l'unica percorribile se letta alla luce della ratio della norma, individuabile, prioritariamente, nello scopo di «garantire la continuità e assicurare la qualità del servizio educativo nelle scuole dell'infanzia e negli asili nido degli enti locali». Tutto ciò in coerenza con quanto già legiferato per la stabilizzazione del personale precario delle scuole statali dalla legge n. 107/2015, sulla cui scia sono stati introdotti i commi 228-bis e 228-quater, in un momento successivo, dall'articolo 17 del decreto-legge 113/2016 citato, con la previsione, anche per gli enti locali, di un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente in analogia con le previsioni per le istituzioni scolastiche statali contenute nella citata con legge 107/2015. Il legislatore, cioè, ha voluto perseguire il fine di risolvere (o quantomeno di ridurre) il problema del precariato, anche relativamente alle scuole dell'infanzia e degli asili nido dei comuni, sopperendo, così, al vuoto lasciato dalla legge n. 107/2015. Ciò si evince anche dalla circolare n. 3/2015 del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione nel passaggio in cui recita che "al personale docente e ATA delle istituzioni scolastiche comunali è applicabile l'esclusione dalla disciplina generale del lavoro a tempo determinato, posta dal decreto legislativo n. 81 del 2015, mentre non è direttamente applicabile la disciplina speciale della legge n 107 del 2015".*

[377] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 64/2015/PAR.

che deve necessariamente essere rispettosa della percentuale fissata dal legislatore per l'anno in cui si intende a procedere con la nuova assunzione".

La **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 31/2017/PAR, 16 febbraio 2017**, ha rilevato che "*risponde a logiche di contenimento della spesa pubblica il cd. "scorrimento" delle graduatorie disponibili presso le PP.AA., ove esse si riferiscano a concorsi espletati per assunzioni a tempo indeterminato, rendendosi così le medesime utilizzabili anche per assunzioni a tempo determinato* […] *non potendosi, per contro, attuare il cd. "scorrimento" delle graduatorie stilate in riferimento a procedure concorsuali svolte per il reclutamento di personale di cui l'ente intenda avvalersi a tempo determinato*".

Sulla portata applicativa del comma 228 dell'art. 1, della legge n. 208 del 2015, la **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 98/2017/PAR, 28 marzo 2017**, in conformità a quanto espresso dalla giurisprudenza contabile[378], ha ritenuto la possibilità per un ente di *"agire in compensazione per le somme da recuperare anche attraverso l'uso dei risparmi conseguenti al mancato utilizzo dei resti assunzionali dell'ultimo triennio, calcolati in conformità all'art. 1, comma 228, della legge 208/2015.*"

In merito alla questione concernente la procedibilità degli atti di reclutamento di nuovo personale e della facoltà di utilizzo dei resti la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 68/2017/PAR, 14 marzo 2017** ha ritenuto: *"E'* […] *evidente come non sia possibile, in assenza di una puntuale programmazione del fabbisogno del personale, utilizzare in alcun modo la capacità assunzionale derivante dal cumulo delle risorse relative alle cessazioni non utilizzate del triennio precedente; in difetto di programmazione, è ammissibile procedere alle assunzioni esclusivamente nel limite del contingente corrispondente alla spesa prevista in relazione al personale cessato l'anno precedente*[379]. Dello stesso avviso anche della **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 69/2017/PAR, 14 marzo 2017.** In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 21/2018/PAR, 13 aprile 2018.**

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 68/2017, 10 maggio 2017**, *"il dies a quo da assumere a riferimento per procedere a ritroso al calcolo dei "resti" cumulabili, da un lato presuppone la programmazione, dall'altro non può che assumere a riferimento il primo esercizio finanziario dell'orizzonte temporale della programmazione medesima di cui all'art. 91, comma 1, TUEL (nonché art. 6 del d.lgs. 165/2001 e art. 39, comma 1, della legge n. 449/1997)"*[380].

---

[378] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2015; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 172/2016/PAR.

[379] La Sezione di controllo per la Regione siciliana cit., ha ribadito che *"la programmazione triennale costituisce un momento centrale nella corretta pianificazione dell'uso delle risorse pubbliche, tanto da essere considerata oramai imprescindibile, anche per l'ipotesi dell'utilizzo della capacità assunzionale derivante dal cumulo delle risorse relative alle cessazioni non utilizzate del triennio precedente".* Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QIMG; cfr. anche *ex multis*, Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 162/2016/PAR. Inoltre, *"La programmazione triennale risponde, infatti, all'esigenza "di un'attenta valutazione di sostenibilità finanziaria – in termini di competenza e di cassa – della relativa spesa, in considerazione del duraturo impatto sui bilanci delle amministrazioni", soprattutto "nell'attuale fase congiunturale della finanza locale, caratterizzata da una progressiva riduzione dei trasferimenti erariali e regionali e da scarsi margini di utilizzo compensativo della leva fiscale".* Qualsiasi ipotesi di assunzione di personale, inoltre, deve necessariamente *"coniugarsi con le effettive necessità funzionali degli enti", sicché la programmazione dei fabbisogni di personale "deve essere corredata da un'accurata analisi delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno per turn over"; "la facoltà di procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo postula il rispetto non solo dei principi di selettività, trasparenza ed adeguato accesso dall'esterno, codificati dall'art. 35 del d lgs. n. 165/2001, ma anche, indefettibilmente, dei vincoli imposti dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica", ivi comprese le "fattispecie limitative specifiche" (ibidem)".*

[380] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 27/SEZAUT/2014/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, sul c.d. *"budget cumulato"*, per differenziarlo dal vecchio sistema del cumulo automatico dei *"resti"* a consuntivo.

Con riguardo al divieto per gli enti territoriali, inadempienti dei termini previsti per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali, di procedere ad assunzioni di personale di cui all'art. 9, commi 1-*quinquies* e ss., DL n. 113 del 2016[381], la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 103/2017/PAR, 9 giugno 2017,** ha affermato che *"l'operatività del divieto di cui ai commi 1-quinquies e ss. dell'art. 9, DL 24 giugno 2016, n. 113 e s.m., alle assunzioni di personale a tempo indeterminato (ivi compresa le mobilità tra amministrazioni), a tempo determinato/flessibile et similia nonché riguardo ai comandi, ai distacchi, alle assunzioni "a termine" del personale destinato alle segreterie degli organi di indirizzo politico, delle commissioni consiliari e del Difensore civico regionale e, infine, alle assunzioni effettuate dalla Regione su indicazione dei capogruppo consiliari quale modalità di reclutamento alternativa all'assunzione diretta da parte dei Gruppi"* [382]. Nello stesso senso, **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo Deliberazione n. 12/2018/PAR, 19 gennaio 2018[383].** In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazioni n. 80/2018/PAR, 15 giugno 2018** [384] e **n. 130/2018/PAR, 27 novembre 2018**[385].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 390/2017/PAR, 26 giugno 2017**: *"il legislatore, al fine di favorire il riassorbimento dei dipendenti eccedentari degli enti di area vasta anche per concorrere alla salvaguardia dei livelli occupazionali, ha previsto che la relativa spesa che andranno a sostenere gli enti (regioni ed enti locali) che li*

---

[381] Il DL n. 113 del 2016, all'art. 9, comma 1-*quinquies*, dispone che: "*In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo".*

[382] La Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha inoltre ribadito che *"le nuove disposizioni intendono sanzionare gli enti inadempienti con un "blocco" delle rispettive risorse le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione "tardiva", non possono essere impiegate, neppure sotto "mentite spoglie", per spese afferenti al reclutamento di personale", con la conseguenza che "il divieto in parola non può che disinteressarsi, all'evidenza, del titolo contrattuale in concreto adottato per le "assunzioni" (a tempo indeterminato, a termine, ecc.) - tanto che rileva, sub specie di "inammissibilità", anche una spesa "camuffata" ovvero rivolta ad una finalità diversa dall'assunzione di personale in senso stretto presso la p.a. ma tuttavia elusiva del divieto (comma 1-quinquies cit.) - nonché di eventuali budget predeterminati di risorse (come nel caso dei gruppi consiliari) già destinate al reclutamento".*

[383] La medesima Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha altresì affermato *"l'operatività del divieto di cui ai commi 1-quinquies e ss. dell'art. 9, DL 24 giugno 2016, n. 113 e s.m., con riferimento agli incarichi a tempo determinato di cui all'art. 9 della legge regionale Abruzzo n. 18/2001, nonché con riferimento alle assunzioni, con contratto di lavoro autonomo professionale, del personale chiamato a svolgere le funzioni di cui all'art. 7, comma 1, L. n. 150/2000 e s.m."*

[384] Ad avviso della Sezione di controllo per la Campania cit., *"la ratio del divieto di assunzione di personale in esame va correlato alla mancata adozione da parte delle autonomie territoriali di un corretto ciclo di bilancio che si manifesta sia mediante la tempestiva approvazione dei principali documenti di bilancio (previsionale e rendiconto) sia mediante la trasmissione dei dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche e di quelli relativi al rendiconto approvato dalla Giunta per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Fintanto che tali adempimenti non saranno adempiuti, perfezionando così il ciclo "virtuoso" del bilancio, a decorrere dall'entrata in vigore del regime preclusivo in esame, nessuna assunzione è ammissibile"*

[385] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 80/2018/PAR, in cui è rilevato che l'art. 9 ("Prospetto verifica pareggio di bilancio e norme sul pareggio di bilancio atte a favorire la crescita") del DL n. 113 del 2016, prevede ai commi 1-*quinquies* e ss. una normativa con *"una funzione «sanzionatoria» ("il comma 1-octies dell'art. 9 utilizza espressamente il termine "sanzione"), nel senso che introduce una «limitazione amministrativa» (vale a dire una riduzione della capacità giuridica degli enti, oggettivamente comminata in relazione ad una fattispecie di legge, cfr. SRC Campania n. 240/2017/PRSP) che interessa indistintamente l'apparto organizzativo degli enti territoriali inadempienti"*.

ricollocano nei propri ruoli, non vada calcolata "…al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296": con ciò, di fatto "sterilizzandola" ai fini dell'operatività dei vincoli di spesa di personale. Al di fuori, dunque, di specifiche deroghe, le spese del personale comunque sostenute vanno computate in relazione all'operatività dei singoli vincoli sopra richiamati: vincoli che disciplinano puntualmente anche le facoltà assunzionali degli enti territoriali"[386].

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 127/2017/SRCPIE/PAR, 29 giugno 2017,** ha ribadito che *"permanendo il divieto normativo di assunzione di personale in capo alle Province, salvo per le deroghe espressamente previste dal legislatore, non può che essere confermata l'attualità del principio di diritto già espresso dalla Sezione delle Autonomie nella Deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG del 29/10/2013 con riguardo alle unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio".*

Con riguardo al divieto introdotto dal predetto comma 723, lett. e)[387], alla medesima interpretazione estensiva del concetto di "assunzione del personale"[388] già consolidata in relazione al divieto sancito dall'art. 76, comma 4 della del decreto-legge n. 112 del 2008 come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 [389], la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 287/2017/PAR, 25 ottobre 2017**, ha richiamato l'orientamento seguito dalla **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 103/2017/PAR, 9 giugno 2017**, in merito all'interpretazione della norma contenuta nell'art. 9, comma 1-*quinquies*, del DL 24 giugno 2016, n. 113, che vieta l'assunzione di personale in caso di ritardo nell'approvazione dei documenti contabili fondamentali, la quale *"ha messo in luce come non rilevino, a tal fine, diverse interpretazioni sorte in merito agli istituti del comando e/o della mobilità volti a dimostrare la neutralità, a determinate condizioni, dei medesimi. Invero, se le "spese" conseguenti al comando di personale appaiono "neutre" e "consentite" nell'ambito di una visione "comparatistica" tra varie amministrazioni pubbliche poiché insuscettibili di produrre "un incremento della spesa pubblica globale", «le stesse, riguardate sub specie di oneri economici gravanti su di una singola e "determinata" amministrazione inottemperante nell'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione, il rendiconto ed il bilancio consolidato), si appalesano sicuramente incompatibili con il nuovo divieto, la cui ratio è individuata dal legislatore nella funzione sanzionatoria e quindi preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale». Emerge, pertanto, la finalizzazione del precetto normativo come indirizzata a precludere ogni e qualsivoglia "spesa per il personale".*

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 176 /2017/PAR, 25 ottobre 2017**, ha ritenuto che "*l'art. 3, comma 5, del DL n. 90 del 2014 vada coordinato con l'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), che, per gli anni 2016, 2017 e 2018, limita le facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato di qualifica non*

---

[386] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 463/2011/PAR.

[387] Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 723, lett. e), dispone che, *"In caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: l'ente non può 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. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione".*

[388] La giurisprudenza contabile consolidata ha ritenuto che *"deve 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*", cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 75/PAR/2016; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 2/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 879/PAR/2010 e n. 293/PAR/2012.

[389] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazioni n. 75 e n. 111 del 2016.

dirigenziale e nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Pertanto, fermo, inoltre, il rispetto dei parametri di spesa di cui all'art. 1, comma 557 e seguenti, della legge n 296 del 2006, le facoltà assunzionali sono, comunque, limitate per numero nel triennio mobile e per spesa rispetto all'anno precedente".

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 182 /2017/PAR, 7 novembre 2017** ha osservato come *"qualsiasi nuova assunzione debba necessariamente coniugarsi con le effettive necessità funzionali degli enti, quali risultanti da una programmazione, cui fanno da complemento la rideterminazione della dotazione organica e la ricognizione di eventuali eccedenze di personale nonché una accurata analisi delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno per turn over (Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 306/2015/PAR e n. 162/2016/PAR)*"[390].

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 94/2017/PAR, 6 dicembre 2017**, si è conformata all'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile di seguito riportato *«a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica; b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali; c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti ratione temporis dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini»*[391]. In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 66/2020/PAR, 14 aprile 2020**[392]**,** ad avviso della quale *"Preso atto del periodo di riferimento per il calcolo dei resti assunzionali di cui all'articolo 3, comma 5, del DL n. 90/2014, che con la recente modifica introdotta dall'articolo 14-bis, comma 1, lett. a), del DL n. 4/2019, passa da un triennio ad un quinquennio, dunque, non può che desumersi che tramite il comma 228, art. 1, della legge n. 208/*2015 [393]*, il legislatore abbia inteso porre dei limiti al c.d. turn over per il personale non dirigenziale, più stringenti rispetto a quelli dell'articolo 3, comma 5, del DL n. 90/2014, delineando un budget di spesa ridotto, pari al 25 per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale, cessato nell'anno precedente. Anche se detta norma impone, per il solo triennio 2016-2018, limiti più stringenti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale, può ancora incidere, rispetto*

[390] La Sezione di controllo per la Regione siciliana cit. ha richiamato principio affermato dalla giurisprudenza contabile secondo cui: *"Il divieto, posto a carico delle province, di assumere personale a tempo indeterminato, di cui all'art. 16, comma 9, del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2012, n. 135, è tuttora in vigore. Tale divieto ricomprende anche le unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio disposto dalla L. 12 marzo 1999, n. 68, nel caso in cui l'ente debba assumerle per raggiungere la copertura della quota d'obbligo prevista dalla legge medesima".* Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/2013. Cfr. anche Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 144/2014/PAR.

[391] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG con cui è stato risolto il contrasto interpretativo intercorso tra la Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 70/2017/PAR e la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 23/2017/PAR. La medesima Sezione di controllo per la Sardegna aveva, infatti, rilevato che *"Non appare, quindi condivisibile l'assunto che i «resti devono essere presi in considerazione solo per determinare l'entità del budget di spesa su cui va parametrata la capacità assunzionale che deve necessariamente essere rispettosa della percentuale fissata dal legislatore per l'anno in cui si intende procedere con la nuova assunzione» (...). Infatti, il concetto stesso di resto presuppone che sia stata calcolata la capacità assunzionale di un certo anno, con i parametri allora vigenti, e che la stessa sia risultata inutilizzata in tutto o in parte. La porzione residua rappresenta appunto un resto di cui è stata autorizzata la conservazione ed il successivo impiego".*

[392] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG.

[393] Legge 28 dicembre 2015, n. 208, *cit.*

al triennio 2019-2021, sul quantum di spesa disponibile, ai fini della determinazione dei resti assunzionali, che l'ente potrà utilizzare, nel rispetto della previsione generale di cui all'articolo 3, comma 5, del DL n. 90/2014 (che, al contrario, non pone alcuna distinzione tra personale dirigenziale e non dirigenziale) e della programmazione dei fabbisogni di personale, ex articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001".

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 1/2018/PAR, 9 gennaio 2018**, si è conformata a quanto già espresso dalla giurisprudenza contabile la quale ha evidenziato che *"l'assegnazione, in via preventiva di precisi obiettivi da raggiungere e la valutazione successiva del grado di raggiungimento degli stessi rappresentano una condizione indispensabile per l'erogazione della retribuzione di risultato" (Sez. controllo Veneto, Deliberazione n. 161/PAR/2013; Sez. controllo Puglia, Deliberazione n. 123/PAR/2013 e 15/PAR/2016*[394]*). L'eventuale accertamento della mancata adozione del Piano della Performance (e del Peg per i Comuni superiori ai 5.000 abitanti), può comportare, inoltre, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che ne risultino responsabili".*

In materia di spesa e di capacità assunzionale degli enti locali, la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 4/2018/PAR, 2 febbraio 2018**, ha osservato che *"una gestione delle assunzioni con cadenza infrannuale* […] *difetterebbe di quei caratteri di certezza e confrontabilità tra enti che risultano caratteristiche necessarie ai fini di una rigorosa generale attività di programmazione improntata al contenimento della spesa. In conclusione* […], *in applicazione del chiaro disposto legislativo, in relazione ad una cessazione verificatasi nell'anno 2018 lo spazio assunzionale non può essere considerato disponibile prima dell'1.1.2019"*[395].

Sulla capacità assunzionale degli enti locali, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 24/2018/PAR, 22 febbraio 2018**, ha rilevato che, con riguardo al combinato disposto del secondo e terzo periodo del comma 228 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2016, *"il legislatore ha contemplato la possibilità di un innalzamento della percentuale di turn over al 100 per cento - anche in tal caso e al pari di quanto previsto dal secondo periodo del comma 228 - esclusivamente per gli anni 2017 e 2018 (non anche per l'anno 2016)".* Pertanto, la medesima Sezione ha concluso che *"le capacità assunzionali dell'ente locale* […] *per l'anno 2016 sono quelle fissate dal comma 228, primo periodo, dell'articolo unico della legge di stabilità 2016 laddove viene fissata una percentuale di turn over pari al 25 per cento"*[396].

---

[394] La Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 15/PAR/2016, 12 gennaio 2016, aveva tuttavia dichiarato l'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere formulato da un ente locale *"in merito all'individuazione degli obiettivi di gestione, ulteriori rispetto a quelli contenuti nel p.e.g., a cui parametrare l'an ed il quantum dell'indennità di risultato"*, per difetto *"dei necessari requisiti di generalità ed astrattezza"*.

[395] In merito la medesima Sezione di controllo friulana cit., ha richiamato l'orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte dei conti secondo il quale *"il meccanismo di calcolo si basa sulla capacità assunzionale standard parametrata sulle cessazioni dell'anno precedente che viene di volta in volta modulata dal legislatore attraverso parametri eterodeterminati (evidentemente volti al governo dell'andamento della spesa). La progressione temporale scandita tra le cessazioni avvenute in un certo anno e la programmazione della provvista di personale per l'anno successivo costituisce proprio un modello funzionale ad una ragionevole determinazione delle possibilità di assumere, basata sulla ricognizione di tutte le cessazioni avvenute in un anno, in relazione alle quali l'Ente può operare le proprie scelte, eventualmente anche basate, in alternativa, su modelli organizzatori associativi"*, cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, 22 novembre 2017.

[396] Sulla capacità assunzionale degli enti locali, la Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha richiamato i principi affermati dalla Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, *"secondo i quali i quali la determinazione della capacità assunzionale deve essere calcolata «applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione» con la precisazione, riguardo la determinazione della c.d. capacità assunzionale «teorica» per cui «sganciare il momento della determinazione da quello della utilizzazione significa creare una frattura nell'attività programmatica che sfugge ad ogni possibilità di controllo»"*.

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 28/2018/PAR, 1 marzo 2018,** ha ribadito il principio generale della *"inutilizzabilità delle graduatorie per la copertura di posti di nuova istituzione o trasformati"*[397] e che con riguardo ai *"posti «a tempo pieno» preesistenti alle graduatorie del 2012, da coprire mediante scorrimento delle graduatorie stesse* […] *rientra nei poteri discrezionali dell'Amministrazione, ed è oggetto di «riserva amministrativa», l'utilizzazione delle graduatorie già approvate (ed ancora valide), in alternativa al bando di un nuovo concorso"*[398]. Inoltre, ad avviso della medesima Sezione *"ai fini del corretto uso del potere discrezionale di che trattasi, occorre anche un'attenta comparazione delle posizioni lavorative, con riferimento sia al «profilo ed alla categoria professionale», sia «ad ogni altro elemento che connota e caratterizza profondamente i posti da coprire e quelli messi a concorso», ivi comprendendo il diverso statuto che si lega ai rapporti di lavoro «a tempo pieno» ed a «tempo parziale»"*[399]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 290/2019/PAR, 8 ottobre 2019, Deliberazione n. 320/2019/PAR, 7 novembre 2019**[400]**.** Sul punto e in modo conforme **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 158/2018/PAR, 19 dicembre 2018** la quale ha rilevato che *"la salvaguardia del principio di "concorsualità" e delle correlate regole di dettaglio, quali la parità dei concorrenti, la predeterminazione dei posti e delle regole di attribuzione, ecc, hanno portato al consolidarsi di un generale orientamento secondo cui la graduatoria dalla quale attingere deve riguardare posizioni lavorative omogenee a quelle per le quali viene utilizzata. Questo è pacificamente ammesso con riferimento al «profilo e alla categoria professionale» del posto che si intende coprire, che devono essere del tutto corrispondenti a quelli dei posti per i quali è stato bandito il concorso la cui graduatoria si intende utilizzare* [….] *sia «ad ogni altro elemento che connota e caratterizza profondamente i posti in comparazione (quelli da coprire e quelli messi a concorso), come il regime giuridico dei posti stessi, e che perciò hanno riflessi anche sulla partecipazione dei candidati e, quindi, sul numero dei concorrenti»"*[401].

In merito alla possibilità di attingere alle graduatorie concorsuali di altro comune, anche la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 114/2018/SRCPIE/PAR, 26 ottobre 2018,** ha rilevato che *"tale possibilità va mantenuta all'interno di un determinato perimetro. In primo luogo* […] *è necessario che il posto vacante sia preesistente l'indizione del concorso* [per] *evitare che vi possano essere assunzioni "nominative" creando posti ad hoc per soggetti già presenti in graduatoria. In secondo luogo, l'articolo 3, comma 61, legge n. 350/2003 richiede il previo accordo delle Amministrazioni interessate."*

In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 36/2019/PAR, 3 luglio 2019** la quale ha rilevato che: *"Le considerazioni che precedono, in termini di divieto di utilizzo delle graduatorie formate da altre P.A., non sono inficiate dalla circostanza che la legge di bilancio non ha provveduto all'espressa abrogazione di tutte le disposizioni che prevedono l'utilizzo dell'altrui graduatoria. A livello interpretativo, infatti, è possibile affermare che l'abrogazione espressa dell'art. 4, comma 3-ter, DL n. 101/2013 sia riferibile anche alla norma da quest'ultimo richiamata, tale essendo l'intenzione del legislatore,*

---

[397] Come rilevato dalla Sezione regionale per l'Umbria cit., *"(ex precitato art. 91, comma 4, TUEL) costituisce un principio generale, applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, e non solo agli Enti locali, volto ad escludere modifiche di organico per favorire candidati già noti (cfr. Cons. Sta. Sez. III, Sent. n. 4119/2014 e Id. n. 4438/2014, nonché Ad. Ple. n. 14/2011)"*.

[398] Cfr. Cons. Stato, Ad. Pl. n. 14/2011, paragrafi 24-58 e paragrafo 31, lettera d.

[399] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 124/2013/PAR.

[400] La Sezione di controllo per il Veneto cit., ha ribadito che *"nel rispetto di tutti vincoli posti dalla normativa vigente in materia di spesa del personale, rimane di esclusiva spettanza della singola amministrazione la valutazione del caso concreto in merito all'esistenza dei presupposti necessari ai fini dell'utilizzazione di graduatorie di concorso o di selezione pubblica di altro ente, tramite scorrimento delle stesse, garantendo l'esercizio della propria discrezionalità amministrativa entro i limiti dei principi di ragionevolezza, imparzialità, trasparenza ed economicità"*. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazioni n. 3/2019/PAR, n. 114/2018/PAR, 26 ottobre 2018, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 36/2019/PAR, 3 luglio 2019, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 72/2019/PAR, 9 luglio 2019.

[401] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazioni n. 124/2013 e n. 28/2018 cit.

per come desumibile dalla nuova regola generale di cui all'art. 1, comma 361 della legge di bilancio 2019. Inoltre, devono ritenersi abrogate implicitamente le norme incompatibili con la menzionata nuova regola generale. La legge n. 145/2018, quindi, modifica il precedente equilibrio tra gli istituiti deputati all'assunzione di personale nella pubblica amministrazione, rappresentati dalla mobilità volontaria, lo scorrimento delle graduatorie e l'indizione di un concorso"[402].
In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 320/2019/PAR, 7 novembre 2019**[403]**.**

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 106/2018/PAR, 11 aprile 2018**[404], ha ritenuto che *"le scelte relative all'impiego del personale ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'ente, quali scelte di amministrazione attiva* […] *laddove: a) si intenda procedere ad assunzione a tempo indeterminato di personale diverso da quelli di polizia locale; b) si intenda disporre di un complessivo spazio finanziario di spesa, nei limiti comunque dei vigenti vincoli di finanza pubblica, diverso da quello determinato con riferimento alla sola base di calcolo rappresentata dalla minor spesa relativa al personale di polizia locale cessato nell'anno precedente – termina invero, nella misura in cui si viene ad essere al di fuori dell'occorrenza delle condizioni specifiche previste dalla normativa speciale, di natura comunque "facoltizzante", per la propria applicazione, di trovare attuazione l'art. 7, comma 2-bis, del decreto-legge n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 48 del 2017, e troverà invece applicazione la disciplina, di portata generale, prevista dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015"*[405].

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 83/2018/PAR, 20 aprile 2018**, ha ritenuto che *"la possibilità, per i Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti ed aventi una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei bilanci consuntivi dell'ultimo triennio, di assumere personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale in misura pari al 100 per cento delle cessazioni nel 2018 è subordinata al raggiungimento, nel 2017, di un rapporto dipendenti – popolazione inferiore al medesimo rapporto definito con proprio decreto dal Ministero dell'Interno*"[406].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 66/2018/PAR, 19 aprile 2018** *"il riferimento ai "residui" del budget degli anni precedenti non è da intendere in termini "statici", cioè in relazione ai tre anni precedenti quello di decorrenza della disposizione, ma in termini "dinamici", ovverosia "a scorrimento, a seconda dell'anno in cui si procede a nuove assunzioni". Sotto ulteriore profilo, -relativo alla misura in cui i predetti resti delle facoltà assunzionali vanno ad integrare la capacità assunzionale dell'anno in cui si intende procedere alle assunzioni (stessa misura determinata nell'anno in cui il resto si è formato, oppure misura determinata sulla base della percentuale di turn over vigente per l'anno in cui si intende procedere alla assunzione)-non vi è motivo di discostarsi dal recente orientamento della Sezione delle Autonomie di questa Corte, la quale ha ritenuto che: "*[…] *i resti delle pregresse capacità assunzionali che vanno ad aggiungersi alla capacità assunzionale c.d. "di competenza" [devono] essere conservati nella misura con cui sono stati quantificati nel periodo in cui è stata*

[402] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazioni n. 189/2018/PAR e n. 548/2018/PAR.
[403] Conforme a Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, Deliberazione n. 290/2019/PAR, 8 ottobre 2019 ed *ex multis* a Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 36/PAR/2019, 3 luglio 2019.
[404] In conformità a quanto rilevato dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 164/2017/PAR, 7 settembre 2017.
[405] Legge 28 dicembre2015, n. 208, *cit*.
[406] La Sezione regionale di controllo per la Liguria cit., aveva comunque rilevato che *"in pendenza dell'entrata in vigore del nuovo CCNL, rimane vincolante, a pena di nullità, il limite di assunzione di dipendenti pubblici a tempo determinato nella misura del 20 per cento di quello presente in servizio a tempo indeterminato al momento della conclusione del contratto di lavoro, ancorché la relativa spesa sia finanziata con fondi esterni e non con risorse di bilancio".*

determinata la […] *capacità non utilizzata, sulla base delle percentuali del turn over allora vigenti* [...]"[407].

Sulla corretta interpretazione della disciplina di cui all'art. 3, comma 5, del DL n. 90/2014, convertito con la legge n. 114 del 2014, così come modificato dal DL n. 78/2015, convertito con la legge n. 125/2015, che ha espressamente consentito agli enti locali *"l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente"*, la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 18/2018/PAR, 23 maggio 2018**, ha ribadito che *"per individuare il "triennio precedente" ai fini dell'utilizzo dei resti delle capacità assunzionali si deve avere riguardo alla programmazione del fabbisogno di personale. È, infatti, in tale contesto che l'ente verifica quali sono le esigenze di personale, la ricorrenza dei presupposti per procedere a nuove assunzioni, il rispetto dei vincoli di spesa. Trattandosi di una programmazione triennale, per individuare il "triennio precedente" dovrà essere assunto a riferimento il primo esercizio finanziario dell'orizzonte temporale preso in considerazione dalla medesima programmazione. Ne consegue che l'approvazione del programma del fabbisogno di personale per il triennio 2017/2019 consente, con riguardo al 2017 (primo esercizio della programmazione), di individuare nel triennio precedente 2014/2016 il periodo cui riferirsi per verificare la sussistenza di capacità assunzionali inutilizzate (per effetto di cessazioni intervenute nel periodo 2013/2015)"* [408]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 60/2019/PAR[409], 26 febbraio 2019; Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 53/2019/PAR/, 12 marzo 2019.**

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 548/2018/PAR, 20 dicembre 2018**, ha ritenuto come sia *"di palmare evidenza che l'esistenza di un limite di spesa potenziale massima non ancora integrato e di facoltà assunzionali da utilizzare, non è di per sé sufficiente a poter effettuare le assunzioni previste nel PTFP. Infatti, prescindendo dal rispetto dei vincoli di finanza pubblica e assunzionali vigenti (prima descritti) appare necessario rammentare che nella costruzione del PTFP l'amministrazione dovrà tenere in debita evidenza l'incidenza delle programmate assunzioni sui livelli della spesa corrente. Ciò, al fine di verificare che la stessa sia effettivamente sostenibile nel quadro di derivante dall'osservanza degli equilibri di bilancio di cui al d.lgs. 118/2011 in quanto l'assunzione di personale, ed in particolare di quello a tempo indeterminato si traduce in una imputazione di spesa corrente che incide sul bilancio dell'ente fino alla cessazione del relativo rapporto di lavoro. In pratica, dunque, il PTFP dovrà necessariamente considerare se la spesa per il personale assumibile, nello stesso contemplata, possa essere sostenibile senza incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dell'amministrazione. E ciò, anche in una prospettiva pluriennale"*[410]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 113/2019/PAR, 22 maggio 2019.**

---

[407] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015 e Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 28/2016/PAR del 26 febbraio 2016.

[408] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28/2015.

[409] La Sezione di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 60/2019/PAR cit., ha ribadito che *"le capacità assunzionali residue pregresse potranno essere utilizzate nei limiti del "triennio precedente", rispetto all'anno in cui si intendono effettuare le assunzioni e che, conseguentemente, il "triennio precedente" – inteso in senso dinamico - scorrerà in avanti con il passare degli anni. Non è consentito, infine, conservare oltre il "triennio precedente" le residue facoltà assunzionali".* Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, con specifico riferimento al metodo di calcolo dei c.d. resti assunzionali.

[410] La Sezione di controllo per il Veneto cit., ha rilevato che *"A fini di completezza, le Linee di Indirizzo sottolineano altresì che «Nell'ambito delle suddette facoltà di assunzione vanno ricomprese anche quelle previste da disposizioni speciali di legge provviste della relativa copertura finanziaria, nonché l'innalzamento delle facoltà derivante dall'applicazione dell'articolo 20, comma 3, del d.lgs. n. 75 del 2017. In questo senso, l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni»."*

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 28/2019/PAR, 1° febbraio 2019** ha precisato che *"nell'ambito della individuazione degli «spazi assunzionali» il concetto di «posti disponibili» non deve essere inteso in relazione alla dotazione organica dell'ente, che è rimodulabile, ma quale «spazio finanziario disponibile», ovvero riferito alle risorse finanziarie complessivamente utilizzabili dall'ente per le assunzioni di personale, sul cui coacervo calcolare la quota (che non può in ogni caso superare il cinquanta per cento del totale) da destinare alle stabilizzazioni del personale precario"*[411].

Con riguardo al venir meno, a partire dall'esercizio 2016, del Patto di stabilità interno che ha reso necessario coordinare la disciplina degli enti in precedenza non soggetti al patto e di quelli da sempre ad esso assoggettati con quanto disposto dall'art. 1, comma 762 della legge n. 208 del 2015[412], la **Sezione regionale di controllo per la Calabria, Deliberazione n. 17/2019, 21 febbraio 2019**, ha ritenuto che *"per quanto attiene agli specifici limiti all'assunzione del personale a tempo indeterminato, la distinzione fra enti originariamente assoggettati e non assoggettati al PSI permane: infatti, se sotto questo aspetto i limiti assunzionali di cui all'art. 3, comma 5, DL 90/2014 fossero stati estesi a tutti gli enti locali – tenendo conto che per tutti i Comuni vale, a partire dal 2016, il rispetto del c.d. saldo obiettivo – non vi sarebbe stata necessità che l'art. 1, comma 762 della legge 208/2015 facesse salvo il disposto dell'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296"*. Ad avviso della medesima Sezione, *"quindi, la sua integrale salvezza* […] *non può che confermare la attuale sussistenza di differenti limiti assunzionali fra enti di piccole dimensioni e enti superiori ai 1000 abitanti"*[413] e *"tuttora non applicabile ai Comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti la disciplina dei "resti assunzionali" di cui all'art. 3, comma 5, DL 90/2014"*.

In merito alla disciplina dei resti assunzionali, la **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 24/2019/PAR, 4 marzo 2019**, ha rilevato che, sulla *"possibilità, per i Comuni assoggettati alla disciplina del patto con decorrenza dal 2013, di considerare – con interpretazione estensiva - nel triennio rilevante ai fini del calcolo dei "resti" (per il 2014, ad esempio, quelli del triennio 2011-2013) la capacità assunzionale cumulata secondo le regole valevoli per tali Enti fino al 31 dicembre 2012* […], *anche in tal caso appare evidente che il meccanismo "dinamico" del loro computo, con scorrimento e calcolo a ritroso, determina l'attuale impossibilità, per tali Enti, di utilizzare gli spazi assunzionali conseguenti a cessazioni intervenute in periodi risalenti agli anni 2010-2011. Tale conclusione appare confermata, sul piano normativo, dalla lettera del comma 762 della legge di stabilità 2016". Infatti, ad avviso della medesima Sezione regionale: "Con la richiamata disposizione il Legislatore ha inteso* […] *sottoporre a una disciplina differenziata in materia di vincoli alla spesa di personale i soli Enti*

[411] Cfr. circolare n. 3 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione (§ 3.2.2. nota 4).

[412] La legge n. 208 del 2015, all'art. 1, comma 762 ha disposto che: *"Le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno".*

[413] La Sezione di controllo per la Calabria cit., ha rilevato: "*L'interpretazione in esame sembra quella più rispettosa della ratio della disciplina dei "resti assunzionali". Infatti, tale istituto trova la sua ragion d'essere nella circostanza che enti assoggettati a specifici e rigorosi limiti di spesa, limitando la loro capacità assunzionale anche ultra vires, avevano conseguito risparmi maggiori rispetto a quelli previsti dalla normativa; per tale motivo, il legislatore consentiva che questo surplus "virtuoso" di risparmio potesse essere utilizzato successivamente, purché entro il quarto anno dal suo conseguimento. Nel caso degli enti di piccoli dimensioni, non si può parlare di "residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali" (cfr. art. 3, comma 5, DL 90/2014) perché non vi era, in passato, alcuna imposizione di quote percentuali alle facoltà assunzionali. Se, venuto meno il PSI, la disposizione in esame venisse applicata a tutti i Comuni, gli enti di ridotte dimensioni avrebbero tutti "resti assunzionali" pienamente disponibili, avendo ottenuto pregressi "risparmi" sulle quote percentuali delle facoltà assunzionali non per virtuosità comportamentale ma non applicabilità nei loro confronti, nel pregresso, degli stringenti limiti assunzionali tracciati dal DL 90/2014".*

che, anche nel corso del 2015, erano esonerati dall'applicazione della normativa in materia di patto di stabilità: a tutti gli altri Enti, dunque, non possono più applicarsi le disposizioni di cui all'art. 1, comma 562 cit. Sul piano logico, infine, non appare possibile accogliere una prospettazione della normativa applicabile in materia di capacità assunzionali tale da consentire, ad una parte dei Comuni cui trova attualmente applicazione il meccanismo dei "resti", un non giustificato trattamento privilegiato".

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 26/2019/PAR, 8 marzo 2019,** ha ritenuto che *"un ente sottoposto al patto di stabilità interno, fatti salvi gli ulteriori variegati limiti previsti dalla vigente normativa, possa procedere, nel 2019, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno 2018 ai sensi del secondo periodo del comma 5 dell'art. 3 del DL n. 90/2014, alla quale si cumula l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio 2016/2018, ai sensi del quarto periodo del medesimo comma. Le quote di turn over disponibili, del triennio precedente, sono quindi quelle relative, per il 2018 alle cessazioni del 2017, per il 2017 alle cessazioni del 2016 e, in ultimo, per il 2016 sulle cessazioni del 2015".*

La **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 31/2019/PAR, 22 marzo 2019** ha rilevato che *"l'articolo 1, comma 228 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ha disapplicato il comma 5-quater dell'articolo 3 del DL 24 giugno 2014, n. 90 "con riferimento agli anni 2017 e 2018". Pertanto, con riferimento ai «resti» 2016 (per cessazioni intervenute nel 2015) i Comuni hanno la possibilità, in deroga al vincolo generale del 25 per cento, di beneficiare di capacità assunzionali nel limite del 100 per cento dei cessati, ove ricorrano le condizioni di cui al medesimo comma 5-quater (incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente in misura pari o inferiore al 25 per cento)"*. Inoltre, sempre ad avviso della medesima Sezione di controllo *"l'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente va accertata con riferimento all'anno 2016, posto che la norma individua una capacità assunzionale annuale che rileva, nel 2019, alla stregua di resto assunzionale, come tale assoggettato alla regola - ribadita dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione 25/SEZAUT/2017/QMIG - della cristallizzazione delle capacità assunzionali maturate secondo le norme vigenti all'epoca di cessazione dal servizio del personale e ancora non utilizzate".*

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 20/2019/PAR, 9 aprile 2019** ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui: *«Nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche e ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, la determinazione dei limiti assunzionali ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008. Conseguentemente, purchè si verifichino dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'Ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne assorbano completamente il monte ore»*[414].

[414] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 4/2019/QMIG del 23 marzo 2019, sulla questione di massima sollevata ai sensi dell'art. 6, co. 4, del DL n. 174/2012, dalla Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 12/2019/QMIG, in relazione alla corretta interpretazione della disciplina concernente i limiti assunzionali di cui all'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006, per la sussistenza in merito di orientamenti contrastanti nella giurisprudenza consultiva. Nella specie, *"secondo un primo orientamento, recepito da questa Sezione con delibera n. 67/2012/PAR, si riteneva che l'art. 1, co. 562 della legge n. 296/2006 dovesse essere applicato nel senso della corrispondenza numerica tra personale cessato e personale assumibile. Secondo altro orientamento, recentemente recepito dalla SRC Basilicata con Deliberazione n. 35/2018/PAR, si riteneva, invece, che la norma in esame non predicasse una necessaria*

Ad avviso della **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 123/2019/PAR, 11 giugno 2019**: *"soltanto con riferimento al personale oggetto di prepensionamento che ha, ad oggi, raggiunto i requisiti per il collocamento ordinario in pensione, i risparmi di spesa possono essere conteggiati per l'effettuazione di nuove assunzioni, fermo restando il rispetto di tutti gli altri vincoli e limiti di legge vigenti"*[415].

La **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 74/2019/PAR 13 giugno 2019** ha concluso che *"con riferimento alla capacità assunzionale, l'articolo 263, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - nei limiti in cui è attualmente applicabile - riguarda i soli enti a suo tempo non sottoposti al patto di stabilità interno"*[416]. Inoltre, sulla corretta applicazione dell'art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006 in ipotesi di "resti assunzionali" derivanti da cessazioni di dipendenti in regime di part-time, la medesima Sezione ha rilevato che in merito all'"*obbligo di contingentamento del numero di rapporti di lavoro a tempo parziale degli enti locali, il relativo limite assume valore cogente, in guisa tale da non poter essere derogato in sede di applicazione delle disposizioni normative sui limiti di spesa in materia assunzionale"*[417].
Sempre in materia di vincoli alle assunzioni con particolare rifermento allo scorrimento delle graduatorie, **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 72/2019/PAR, 9 luglio 2019** ad avviso della quale: *"La flessibilità annuale del fabbisogno del personale non appare inconciliabile con il divieto di cui all'art. 91, comma quarto, TUEL, e né, soprattutto, appaiono essere venute meno le ragioni che hanno indotto il legislatore a escludere la possibilità di ricorrere alla graduatoria esistente per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso, essendo ancora presente l'esigenza di evitare che si possa strumentalmente rimodulare la dotazione di personale al fine di assumere idonei di cui è*

---

corrispondenza numerica tra personale cessato e personale assumibile, dovendosi avere riguardo unicamente al rispetto del limite di finanza pubblica rappresentato dal tetto di spesa previsto dal medesimo comma 562".

[415] Cfr. circolare n. 4/2014 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Al punto 6) è disposto che "le amministrazioni che dichiarano eccedenza di personale non possono ripristinare i posti soppressi nella dotazione organica. Dalla riduzione di quest'ultima deve derivare una diminuzione strutturale della spesa di personale". La Sezione di controllo per la Regione siciliana cit., ha altresì evidenziato: *"Per quanto riguarda il periodo successivo della stessa circolare ("i prepensionamenti non possono essere conteggiati nell'immediato come risparmi utili ai fini del calcolo del budget da destinare a eventuali assunzioni") era in precedenza già intervenuto l'art. 14, comma 7, del DL n. 95 del 6 luglio 2012, convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012, secondo cui le cessazioni disposte per prepensionamento, limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del DL 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, 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"*.

[416] Sempre la Sezione di controllo per il Molise cit., ha evidenziato: *"In materia di limiti alle assunzioni il riferimento al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennalmente con il decreto del Ministro dell'Interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stato per la prima volta previsto dall'articolo 16, comma 1-bis del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, come introdotto in sede di conversione dalla legge 7 agosto 2016, n. 160. La norma, che aggiunge un secondo periodo all'articolo 1, comma 228, della legge n. 208/2015, è finalizzata ad attenuare, per gli anni 2017/2018, il rigoroso limite al turn over - fissato, dal primo periodo del predetto comma, al 25 per cento della spesa sostenuta per l'anno precedente - per gli Enti a suo tempo sottoposti al patto di stabilità, favorendo l'espansione della capacità assunzionale ("di competenza", secondo l'elaborazione giurisprudenziale della Sezione delle Autonomie - cfr. delibera n. 25/2017) in presenza di determinati presupposti tra cui, per l'appunto, quello richiamato dall'ente".* Cfr. anche Sezione delle Autonomie, delibera n. 25/2017.

[417] La medesima Sezione di controllo molisana ha ritenuto: *"Non rileva, in senso contrario, la constatazione che la relativa previsione sia oggi inserita in una disposizione del contratto collettivo nazionale, posto che essa si inserisce nel noto processo tendente, a partire dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, ad attuare una peculiare forma di "delegificazione" dei rapporti di pubblico impiego, superando gli effetti del preesistente regime pubblicistico mediante un effetto di sostituzione della fonte legislativa con la fonte contrattuale, che ha indirettamente superato anche il vaglio di costituzionalità (arg. ex C. cost. 25 maggio 1999, n. 185). Si aggiunge che, a fronte di eventuali dubbi in ordine alla qualificazione del tema in oggetto come rientrante (ex art. 40, comma 1 del d.lgs. 165/01) tra le materie escluse dalla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), n. 5 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, occorrerebbe tener conto della circostanza che, come ricordato, il medesimo decreto legislativo del 2001, nell'allegato A, richiama e specificamente conferma la disapplicazione di fonte negoziale".*

conosciuta l'identità. La disciplina contenuta nell'art. 91, quanto comma, TUEL, pertanto, in assenza di modifiche espresse o di fenomeni di abrogazione implicita, risulta vigente e da osservare"[418].

In virtù della nuova impostazione del concetto di dotazione organica, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 200/2019/PAR, 29 luglio 2019** ha ribadito: *"Anche nella innovativa, rimodulata, visione di dotazione organica, infatti, le Amministrazioni avranno la facoltà di coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà assunzionali previste dalle norme vigenti, verificando, in ogni caso, l'esistenza di oneri connessi con l'eventuale acquisizione di personale in mobilità e fermi restando gli ulteriori vincoli di spesa dettati dall'ordinamento di settore con riferimento anche alla stipula di contratti a tempo determinato".* In tal senso già **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 113/2019/PAR, 22 maggio 2019**, ad avviso della quale, pertanto, *"nulla osta astrattamente"* ad una *"amministrazione comunale di ricoprire il posto rimasto vacante per dimissioni di dipendente in regime di part-time [originariamente in full time) con personale a tempo pieno, previa verifica altresì della possibilità di ricoprire lo stesso per mobilità interna od esterna. Si precisa, infine, che l'ente rimasto inadempiente a quanto disposto nell'articolo art. 6 del d.lgs. 165/2001 non potrà assumere nuovo personale, così come previsto al comma 6 del citato articolo. Tale sanzione si impone, come visto, sia per il mancato rispetto dei vincoli finanziari e la non corretta applicazione delle disposizioni che dettano la disciplina delle assunzioni, sia per l'omessa adozione del PTFP e degli adempimenti previsti dagli articoli 6 e 6-ter, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001".* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 162/2019/PAR, 25 giugno 2019**, la quale ha ribadito come *"in presenza dei sopra richiamati presupposti, l'amministrazione comunale possa soddisfare ogni eventuale esigenza di copertura di organico con procedure di reclutamento, purché esse attendano al rispetto della scansione procedimentale prevista e dei vincoli assunzionali* […], *ovvero, ad assunzioni con mobilità, sempre che queste ultime risultino finanziariamente neutrali, non lesive dei preesistenti vincoli assunzionali e rispettose delle disposizioni sulle dotazioni organiche, sulla programmazione, sul pareggio di bilanci da parte di tutti gli enti interessati alla procedura*".

La **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 41/2019/PAR, 6 settembre 2019** ha evidenziato come *"per i concorsi banditi successivamente al 1° gennaio 2019, data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, l'assunzione mediante scorrimento degli idonei della graduatoria di altro Ente non sia possibile né per le graduatorie proprie né per quelle di altro Ente (cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 36/2019/PAR). Infatti, il citato comma 361 della legge n. 145 del 2018 ha eliminato sia la possibilità di operare lo scorrimento delle graduatorie per far fronte alla copertura di posti che si rendessero vacanti successivamente all'indizione del concorso sia la possibilità di utilizzo delle graduatorie per la copertura di posti necessari ad altro Ente. Al contrario, per i concorsi banditi antecedentemente al 31 dicembre 2018, il Collegio ritiene che non si possa affermare lo stesso principio, dal momento che l'art. 1, comma 365, dispone che «la previsione di cui al comma 361 si applica alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge»".* In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 85/2019/PAR, 12 dicembre 2019.**

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 91/2019/PAR, 17 ottobre 2019** si è conformata al principio di diritto espresso dalla giurisprudenza contabile secondo il quale *«I valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 per il personale dirigenziale e non dirigenziale riferiti alle cessazioni dell'anno precedente, ai sensi dell'articolo 3, comma 5,*

[418] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 28/PAR/2018, Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 189/2018/PAR, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazioni n. 111/2018/PAR, n. 141/2018/PAR. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 4/SEZ.AUT/2019/QMIG.

del DL n. 90/2014, possono essere cumulati fra loro al fine di determinare un unico budget complessivo utilizzabile indistintamente per assunzioni riferite ad entrambe le tipologie di personale, dirigenziale e non, in linea con la programmazione dei fabbisogni di personale, ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001, e nel rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla legislazione vigente. Tale principio vale anche ai fini dell'utilizzo dei cd. resti assunzionali, per i quali si fa presente che, alla luce delle recenti novità legislative di cui all' art. 14-bis, comma 1, lett. a) del DL n. 4/2019, il riferimento "al quinquennio precedente" è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni»[419].

In merito alla disciplina introdotta dall'art. 33, comma 2 del DL n. 34 del 2019[420], la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione 32/2020/PAR, 4 maggio 2020** ha rilevato che *"gli spazi assunzionali del personale a tempo indeterminato potranno dunque essere calibrati per ente, sulla base di uno specifico sistema di virtuosità dell'equilibrio finanziario configurato dalla norma e dal decreto ministeriale attuativo: i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente (art. 2,*

---

[419] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2019/QMIG, 17 luglio 2019, in occasione della questione sottoposta dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 30/2019/QMIG del 13 marzo 2019 al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza ai sensi dell'art. 6, comma 4 del DL n. 174 del 2012, convertito dalla legge. n. 213 del 2012.

[420] L'art. 33, comma 2, DL 30 aprile 2019, n. 34, "*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi"*, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e concernente *"Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria*", è stato inserito dall'art. 17, comma 1, DL 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8. È stata data attuazione alla norma con l'emanazione del DM 17 marzo 2020, *"Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni",* emanato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri Dip. Funzione pubblica. Il comma 2 dell'art. 33 dispone: *"A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018".*

comma 1, lett. a)[421]*, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione".*

5.2. Mobilità

Altra parte dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo ha esaminato questioni inerenti alla 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.
Si evidenziano, inoltre, anche le pronunce rese sulla corretta interpretazione della speciale normativa vincolistica di cui all'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015). Ciò anche alla luce dei principi di diritto espressi dalla Sezione delle Autonomie[422] e in ossequio alla finalità di favorire la ricollocazione del personale dipendente delle province interessate da rilevanti iniziative normative di soppressione, riordino ed accorpamento con effetti diffusi sull'intero territorio nazionale[423]. La disciplina vincolistica ha introdotto la previsione di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta assumendo, ancorché per i soli anni 2015 e 2016, un carattere derogatorio della disciplina della mobilità ordinaria di cui all'art. 30 del d.lgs.165 del 2001.

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 54/2016/PAR, 16 Maggio 2016**, in conformità a quanto autorevolmente affermato dalla giurisprudenza contabile[424], ha concluso che "*anche in ambito regionale, per gli anni 2015 e 2016, operano i vincoli posti dal legislatore nazionale per le procedure di mobilità, con riserva dei budget assunzionali per il solo personale sovrannumerario degli enti di area vasta, senza che sia al momento possibile attivare procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo di area vasta.*

---

[421] L'art. 2, comma 1 del DM 17 marzo 2020 definisce: *"a) spesa del personale: impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato"*.

[422] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG, 16 giugno 2015 e Deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG, 28 luglio 2015 della Sezione delle Autonomie.

[423] L. 23 dicembre 2014, n. 190, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)". L'art. 1, comma 424, come modificato dall'art. 4, comma 2-*bis*, del DL 19 giugno 2015, n. 78, dispone: *"Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. È fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo, di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle"*.

[424] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG *cit*.

Giova al riguardo considerare che accogliendo diversa soluzione si finirebbe o per consentire una mobilità per dipendenti di area vasta esclusivamente riservata ai dipendenti su base regionale, ovvero un'illegittima apertura alla mobilità per dipendenti degli enti di area vasta su base nazionale pur in presenza di espressi divieti di legge che impongono di attingere dagli appositi elenchi per l'assunzione del personale sovrannumerario"[425]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 119/2016/PAR, 18 ottobre 2016**.
Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 21/2017/PAR, 9 febbraio 2017.**

Ancora sulla mobilità volontaria di cui all'art. 30 del d.lgs. 165 del 2001, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 70/2016/SRCPIE/PAR, 8 giugno 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"*[426].
Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 37/2017/PAR, 29 marzo 2017:** *"la procedura di mobilità non determina, a livello di comparto pubblico, alcun aumento complessivo della spesa di personale che rimane immutata nel suo ammontare verificandosi solo uno spostamento di personale da un'amministrazione ad un'altra e, conseguentemente, non ha incidenza sulle capacità assunzionali degli Enti"*[427]. Del medesimo avviso anche **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 253/2017/PAR, 6 dicembre 2017**: *"la mobilità volontaria, in quanto rivolta verso un Ente sottoposto a vincoli assunzionali non può essere considerata "cessazione" e* [un] *Comune non può far affidamento sulla relativa minore spesa nell'anno successivo ai fini del turn over".* Cfr. anche **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 69/2018/SRCPIE/PAR, 6 giugno 2018**[428]**.**

---

[425] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG, sulla soluzione delle questioni di massima rimesse al Presidente della Corte dei conti sulla valutazione circa il deferimento alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del DL 174/2012, dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 26/2015/QMIG e dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 120/2015/QMIG, n. 87/2015/QMIG e n. 135/2015/QMIG e nel quale, tra l'altro, è stato ritenuto che: *"Per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria* […]*".*

[426] Come evidenziato dalla Sezione di controllo per il Piemonte *cit.*: "*L'assunzione di personale mediante la procedura di mobilità prevista dall'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 non incide sui contingenti assunzionali previsti dalla legge per le assunzioni dall'esterno, posto che, come disposto dall'art. 1, comma 47, della legge n. 311/2004, «in vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente». La mobilità tra enti soggetti a divieti o limitazioni alle assunzioni è libera perché non genera una variazione della spesa complessiva a livello di comparto pubblico, risolvendosi nel mero trasferimento di un'unità di personale tra due distinti enti. La suddetta operazione, essendo neutrale dal punto di vista della complessiva finanza pubblica, non ha incidenza, per il legislatore, sulle capacità assunzionali dell'ente ricevente, che continuano ad essere computate sulla base del rapporto percentuale con le cessazioni (per pensionamento, decesso o altre cause) avvenute nel corso dell'anno precedente."*

[427] La Sezione di controllo ligure *cit.*, ad ogni modo, ha evidenziato: *"L'applicazione di tale normativa è, però, sottoposta a due limitazioni, una di carattere generale ed una di carattere specifico. La prima concerne il rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche nonché il rispetto del patto di stabilità interno per l'anno precedente (pareggio di bilancio 2016). La seconda è rappresentata dal vincolo di cui al comma 424 della legge n. 190/2014 per cui non è possibile ricorrere liberamente alla procedura di mobilità di cui all'art. 30 cit. fintanto che sono in corso le procedure di ricollocamento obbligatorio dei dipendenti degli enti di area vasta"*.

[428] In merito alla circostanza che i rapporti tra l'istituto della mobilità e i vincoli assunzionali sono disciplinati dall'art. 1, comma 47, legge n. 311 del 2004, la Sezione di controllo per il Piemonte cit., ha rilevato che: *"da tale norma deriva che la mobilità è una forma di reclutamento, consentita anche in deroga a tali vincoli, purché sia garantita la neutralità finanziaria dell'operazione per l'erario pubblico, con riguardo sia all'ente di provenienza sia a quello di destinazione,*

La **Sezione regionale di controllo di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 82/2016/PAR, 8 giugno 2016**, rilevando che *"Le esigenze sottese alle previsioni di cui all'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 impongono, per gli esercizi 2015 e 2016, un vincolo temporaneo anche all'operatività della procedura ordinaria di mobilità, la quale, nelle procedure aperte di assunzione, costituisce un obbligo per gli Enti. In questo senso si è espressa la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG, disponendo che «per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria». L'operatività della procedura ordinaria di mobilità di cui all'art. 30 della d.lgs. n. 165/2001 si riespande, tuttavia, prioritariamente, nel momento in cui non operano più i vincoli stabiliti dall'art. 1, comma 424 della legge 190/2014, in quanto l'Ente utilizza resti assunzionali relativi a periodi precedenti l'ambito temporale al quale il legislatore ha voluto porre serrati limiti, per esigenze di riallocazione del personale di area vasta".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 331/2016/PAR, 16 novembre 2016:** *"In relazione, invece, alla* […] *diversa ipotesi di assunzione di nuovo personale, o tramite procedure di mobilità preferibilmente rivolte agli enti facenti parte della medesima Unione di comuni, o da ultimo tramite il ricorso a vera e propria procedura concorsuale, devono essere nettamente e preliminarmente distinte le due ipotesi considerate. Nel primo caso, infatti, trova piena applicazione il principio* […] *di neutralità finanziaria della mobilità (ordinaria) operata tramite passaggio di dipendenti tra enti locali*[429]. […] *In relazione alla seconda possibilità, deve essere innanzitutto premesso che, ai sensi dell'art. 30, comma 2 - bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il ricorso alla procedura di mobilità "ordinaria" sopra descritta condiziona comunque la possibilità per l'ente di ricorrere a procedure concorsuali aperte per l'assunzione"*[430].

In materia di limiti di spesa per il personale trasferito da Comunità montana ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 17 del 2011[431], la **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 29/2017/PAR, 3 maggio 2017** ha precisato che *"la predetta normativa regionale, nel concedere risorse incentivanti per un triennio, non ha previsto deroghe quanto agli effetti dei processi di mobilità di personale a tempo indeterminato delle Comunità montane sui limiti previsti alla spesa del personale degli enti locali dalla legislazione statale* […]. *Pertanto,* […] *la Sezione ritiene che debbano in ogni caso ritenersi applicabili le disposizioni generali di cui agli artt. 1 comma 557 e ss. della legge n. 296/2006, art. 9 comma 2-bis DL n. 78/2010 conv. in legge n. 122/2010 che sono espressione di principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica (Cfr. ex multis Corte Cost. Sentenza n. 27/2014)".*

---

anche quando gli stessi siano sottoposti a discipline limitative differenziate. La neutralità finanziaria, per essere tale, deve garantire che all'interno del comparto pubblico non si producano variazioni nella consistenza numerica dell'organico e incrementi nella spesa di personale. A tal fine la mobilità in uscita verso un ente sottoposto a limitazioni non è considerata dall'ente cedente, a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali, come cessazione utile a i fini di nuove assunzioni dall'esterno, così come l'ente di destinazione non imputerà l'ingresso in mobilità nella quota consentita dalle norme vigenti per le assunzioni. Ciò premesso, se quanto esposto costituisce la base per assicurare la neutralità finanziaria e procedere ad un'operazione di mobilità senza interessare la normativa assunzionale, resta comunque fermo il rispetto dei tetti di spesa di personale per tutti gli enti interessati alla procedura".

[429] Cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 287, 11 settembre 2015.

[430] La Sezione ha altresì specificato che *"Troveranno comunque piena applicazione le limitazioni poste dal decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito nella legge 7 agosto 2016, n. 160, che all'art. 16, comma 1-bis consente le assunzioni da parte degli enti locali interessati nel limite del settantacinque per cento degli oneri relativi ai dipendenti cessati nell'anno precedente".*

[431] Regione Basilicata, legge regionale 4 agosto 2011, n. 17, *"Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013".*

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 52/2017/PAR, 25 luglio 2017,** ha ritenuto *"di non doversi discostare dal principio della neutralità finanziaria ormai consolidatosi nell'ambito delle procedure di mobilità intercompartimentale, a condizione che riguardino Enti sottoposti ai medesimi vincoli di finanza pubblica. In considerazione del fatto che il trattamento economico del lavoratore che transiterà in mobilità dovrà essere salvaguardato, poiché la mobilità non comporta l'estinzione del precedente rapporto, ma soltanto la continuazione dello stesso con un nuovo datore di lavoro, va rilevato che il trattamento economico ben potrebbe differire da comparto a comparto"*[432]. Ad avviso della medesima Sezione, infatti, sarà necessario *"procedere ad una attenta valutazione della procedura di mobilità che si vorrà attivare, anche e soprattutto sotto il profilo degli effetti finanziari che dovranno essere valutati preventivamente anche per quel che riguarda il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica* […]. *Sarà inoltre opportuno che il Comune che intenda attivare una procedura di mobilità intercompartimentale proceda ad un adeguato raccordo con i competenti uffici regionali, al fine di valutare la compatibilità del comparto di provenienza con gli obiettivi di finanza pubblica cui è soggetta la Regione. Nel caso (probabile) in cui non ricorra la suddetta compatibilità tra comparti, il costo del personale che verrà assunto con la procedura in parola non potrà considerarsi "neutrale" sotto il profilo finanziario e dovranno essere inevitabilmente intaccati gli spazi assunzionali a disposizione dell'Ente ricevente".*

In materia di mobilità, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 504/2017/PAR, 20 settembre 2017**, evidenziando che *"le aziende e le istituzioni pubbliche e, soprattutto, quelle che operano nel campo socio-assistenziale, non risultano assoggettate ai medesimi limiti assunzionali previsti per gli enti locali"*[433], ha ritenuto *che "la mobilità* […] *in entrata, da una IPAB verso un comune – non possa considerarsi neutra ai fini del turnover* […] *pertanto, violerebbe il limite percentuale della spesa consentita negli anni 2017 e 2018 agli enti locali, in relazione ai vincoli assunzionali ai quali sono sottoposti".*
In senso conforme, anche la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 189/2018/PAR, 1° giugno 2018 e Deliberazione n. 371/2018/PAR, 11 ottobre 2018,** nei quali è dato rilievo "*all'attuale assetto ordinamentale: ovvero quello caratterizzato dall'operatività del sistema della dotazione organica in base al quale eventuali vacanze derivanti da cessazione di personale vanno ricostituite ricorrendo alla mobilità* […] *o al reclutamento ai sensi del richiamato art. 6 del d.lgs. 165/2001".* La medesima Sezione, a tal proposito, ha affermato che *"l'istituto della mobilità volontaria è da preferire allo scorrimento delle graduatorie per ragioni di contenimento della spesa: con la mobilità, infatti, la copertura dei posti si consegue attraverso un'ottimale redistribuzione di personale pubblico già in servizio, mentre con lo scorrimento, pur trattandosi di procedure già espletate, si determina comunque la provvista «aggiuntiva» di nuove risorse umane. La mobilità, dunque, va obbligatoriamente attivata in via prioritaria anche quando l'amministrazione intenda ricorrere allo scorrimento di graduatoria (propria o di altra amministrazione). Di conseguenza, l'esistenza di una graduatoria concorsuale ancora valida ed efficace seppur possa far propendere l'amministrazione locale ad escludere l'indizione di un nuovo concorso (non le amministrazioni centrali che, come visto, sono obbligate a ricorrervi), non prevale sulla mobilità volontaria"*[434]. Nello stesso senso anche **Sezione regionale di**

[432] Come è stato posto in luce dalla Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia cit.: *"Nel caso in cui la mobilità venga attivata per l'assunzione di personale proveniente da Amministrazioni estranee al comparto unico del pubblico impiego regionale, va rilevato che il trattamento economico, fisso e continuativo, in godimento del dipendente presso l'Ente di provenienza dovrà essere salvaguardato, con la conseguenza che i vincoli di finanza pubblica specificamente vigenti in Friuli-Venezia Giulia potrebbero essere alterati".*
[433] Sulla disciplina in materia di spesa di personale, riguardante le aziende speciali e le istituzioni pubbliche: comma 2-*bis* dell'art. 18 del DL n. 112 del 2008 introdotto, nella sua attuale formulazione, dall'art. 3, comma 5-*quinquies*, del DL n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014 e, da ultimo, dall'art. 27, comma 1, lett. *a)*, del d.lgs. n. 175 del 2016.
[434] Cfr. *Cass. Civ., Sez. lavoro, sentenza n. 12559,* 18 maggio 2017.

controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 36/2019/PAR, 3 luglio 2019; **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 41/2019/PAR, 6 settembre 2019**[435]; **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 89/2019/PAR, 3 ottobre 2019; Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 82/2019/PAR, 24 ottobre 2019,** la quale ultima ha ritenuto che *"un ente locale (previo espletamento, ed esito negativo, della procedura di mobilità prescritta dagli artt. 34 e 34-bis del d.lgs. n. 165 del 2001) possa effettuare un'assunzione di personale a tempo indeterminato utilizzando una propria graduatoria concorsuale ancora valida (nell'osservanza dei termini di scadenza introdotti dall'art. 1, comma 362 della legge n. 145 del 2018), per la copertura di un posto che si sia reso successivamente vacante e disponibile"*[436].

In relazione all'applicabilità della mobilità c.d. *"compensativa o per interscambio"* tra amministrazioni, di cui all'art. 7 del dPCM 5 agosto 1988, n. 325, la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 100/2017/PAR, 13 settembre 2017** ha ribadito che questa *"può essere consentita, nel rispetto del principio della neutralità finanziaria, solo tra due dipendenti appartenenti a «profili professionali corrispondenti»"*[437].

In merito alla disciplina prevista dalla legge regionale per la Sicilia n. 27 del 2016[438], la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 219/2017/PAR, 19 dicembre 2017** ha ritenuto che *"In linea con le priorità assunzionali stabilite a livello nazionale dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014* […] *il legislatore regionale ha esplicitamente posposto l'avvio delle procedure di stabilizzazione alla conclusione della ricollocazione del personale ex provinciale in esubero, fermo restando l'obbligatorio riscontro, da parte degli enti procedenti, della presenza dei presupposti di legge"*. Ad avviso della medesima Sezione: "*La recessività delle procedure di reclutamento di nuovo personale rispetto al completamento dei processi di mobilità del personale ex provinciale in esubero si rivela, dunque, funzionale ad assicurare, nell'ottica della salvaguardia dei precetti di buon andamento ed efficiente impiego delle risorse, le finalità di ricollocazione ottimale del personale, e, in termini più generali, di contenimento della spesa pubblica"*[439].

---

[435] Con specifico riferimento all'utilizzo di graduatorie di altri enti e sull'interpretazione del requisito normativo del "previo accordo" tra le amministrazioni interessate, necessario per la legittimità dell'assunzione del candidato idoneo in una graduatoria di concorso bandito da altro ente, cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 3/2019/PAR, la quale ha affermato che "*se l'utilizzo delle proprie graduatorie è escluso per i posti istituiti o trasformati dopo l'indizione del concorso da parte dello stesso ente, è evidente che tale limite vale anche per l'utilizzo delle altrui graduatorie"*. Sul punto anche Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 28/2018/PAR, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 114/2018/PAR, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 72/2019/PAR.

[436] La Sezione di controllo per la Liguria cit. ha, inoltre, specificato:*"L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, in base al quale le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 vanno utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, non si applica, oltre che nelle fattispecie previste dal medesimo comma 361 (nonché dai commi 365 e 366), alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018 (come espressamente disposto dal comma 365)"*.

[437] Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazioni n. 71/2016/PAR dell'8 giugno 2016 e n. 147/2015/PAR, 12 novembre 2015 in cui *"questa Sezione ha escluso la legittimità del ricorso alle procedure di mobilità volontaria (di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001), ammettendo invece la possibilità di ricorrere all'istituto della mobilità "compensativa o per interscambio", di cui all'art. 7 del dPCM 5 agosto 1988, n. 325"*. Ad analoghe considerazioni la Sezione è giunta nel caso in cui la mobilità per interscambio avvenga tra la Provincia ed un altro ente pubblico, purché sempre *"nel rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 7 del dPCM 5 agosto 1988, n. 325, ed in particolare qualora improduttiva di nuove ed ulteriori spese per le amministrazioni coinvolte e dunque neutra dal punto di vista finanziario"*. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 342/2015.

[438] La legge regionale n. 27 del 2016, all'art. 3, comma 22, ha previsto che *"i percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 sono avviati dopo la conclusione delle procedure previste dall'articolo 2 e comunque dopo 1° marzo 2017, previa verifica della sussistenza dei presupposti"*.

[439] Nella motivazione, la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha ritenuto: *"Tale scelta legislativa risulta coerente con la logica di sistema, in quanto consente il completamento del processo di riordino delle funzioni degli enti locali siciliani, evitando, al contempo, che nelle more della definizione di tale processo, suscettibile di modificare le*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 227/2018/PAR, 31 luglio 2018**: "*la procedura di mobilità non determina, a livello di comparto pubblico, alcun aumento complessivo della spesa di personale che rimane immutata nel suo ammontare verificandosi solo uno spostamento di personale da un'amministrazione ad un'altra e, conseguentemente, non ha incidenza sulle capacità assunzionali degli Enti. L'applicazione di tale normativa è, però, sottoposta a due limitazioni: la prima è il rispetto del pareggio di bilancio nell'anno precedente l'assunzione, la seconda è il rispetto del limite di spesa relativa al personale sostenuta nel 2008 (per gli enti non soggetti al patto fino al 2015). Qualora la procedura di mobilità risultasse infruttuosa, per la nuova assunzione potranno essere utilizzati i resti assunzionali sin dal 2007"* ove *"il Comune non"* fosse "*soggetto al patto fino al 2015, ma sempre rispettando le condizioni sopra richiamate".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 106/2018/PAR, 26 ottobre 2018**, ha evidenziato: *"È* […] *principio immanente delle procedure di mobilità che, per effetto del trasferimento del personale da una ad altra amministrazione pubblica, non possano aversi aumenti della spesa complessiva per il personale.* […] *Lo stesso CCNL del 21 maggio 2018 prevede, infatti, che nei casi di trasferimento di personale fra Enti, all'incremento del Fondo risorse decentrate di cui all'art. 67 del contratto medesimo, di cui beneficia l'ente ricevente, debba corrispondere la riduzione del Fondo dell'Ente cedente, nelle sue componenti stabili e variabili*[440] […]. *Giusta quanto detto, la riduzione del Fondo deve quindi riguardare tutte le componenti, nessuna esclusa, del trattamento economico di cui era destinatario il personale trasferito, in misura proporzionale all'entità di quest'ultimo, come indicato nella nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 20506 del 27 marzo 2015"*[441].

In ambito alla disciplina della mobilità, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 157/2018/PAR, 23 novembre 2018,** ribadendo che *"con la mobilità il personale non viene assunto, ma solamente trasferito con il consenso della amministrazione di appartenenza, che esercita una valutazione circa la necessità di mantenere presso di sé determinati soggetti (Consiglio di Stato, Sez. II, 28 giugno 2016, n. 2929; Consiglio di Stato, Sez. II, 23 agosto 2016, n. 3677)"*, ha evidenziato che *"il passaggio di personale tra amministrazioni, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, non può certamente rappresentare un modo per modificare, eludere o far venir meno i requisiti di accesso al pubblico impiego, trattandosi di una mera procedura di trasferimento di dipendenti provenienti da altre amministrazioni, la cui natura pubblicistica del rapporto d'impiego si è instaurato ab initio. Pertanto, il successivo passaggio in altra amministrazione è ammissibile solo per i dipendenti che sono stati originariamente assunti mediante l'espletamento di procedure concorsuali pubbliche*[442]. *Deve ritenersi consolidato l'orientamento secondo il quale il rapporto di pubblico impiego dipende, nel suo*

---

attribuzioni e le funzioni degli enti interessati, possano essere avviate procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato all'interno degli enti territoriali senza che siano stati compiutamente definiti i compiti a ciascuno degli stessi assegnati. Ciò comporterebbe l'inevitabile rischio che, una volta completato il predetto riordino, gli enti si ritrovino con un numero di assunzioni non corrispondente alle effettive esigenze istituzionali e che vi sia conseguente necessità di ulteriore ricollocamento del personale soprannumerario (Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 119/2015/PAR).

[440] Cfr. art. 67, comma 2 lett. *e)*, e comma 3, lett. *k)*, CCNL del 21 maggio 2018, Funzioni locali.

[441] Nello specifico, la Sezione di controllo per l'Umbria cit., ha infatti ritenuto che *"le risorse del Fondo per il trattamento economico del personale provinciale debbano essere diminuite in relazione all'avvenuto trasferimento del personale in questione all'Agenzia regionale"*.

[442] La Sezione di controllo per la Puglia cit., ha evidenziato: *"L'istituto della mobilità è uno strumento che non risponde solo all'interesse dell'amministrazione che vi ricorre, ma garantisce una più razionale distribuzione delle risorse tra le PA di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, nonché economie di spesa di personale complessivamente intesa, dal momento che consente una stabilità dei livelli occupazionali nel settore pubblico. La mobilità è, infatti, alternativa all'assunzione di nuovo personale tramite concorso o scorrimento delle graduatorie".*

momento genetico, dall'espletamento di un pubblico concorso, come prescritto dall'art. 97 della Costituzione, quale garanzia di imparzialità della pubblica amministrazione"[443].

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 28/2019/PAR, 1° febbraio 2019**, ha ritenuto che *"l'applicazione delle richiamate disposizioni nazionali sulla preventiva mobilità obbligatoria ex art. 34, 34-bis e 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001,* […], *costituisca una condizione ineludibile per le amministrazioni pubbliche che intendano procedere all'espletamento di procedure concorsuali per l'assunzione di personale."*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 210/2019/PAR, 23 maggio 2019,** ha rilevato come "*la spesa del personale derivante dall'istituto della mobilità abbia come limite il rispetto dell'art. 1, comma 557-quater ovvero del comma 562 della legge n. 296/2006, stante la neutralità della stessa, sempre che l'ente cedente sia sottoposto a vincoli assunzionali".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 83/2019/PAR, 28 febbraio 2019** ha condiviso l'orientamento della giurisprudenza contabile ribadendo che: *"«In definitiva, il reclutamento derivante da mobilità volontaria è "neutro" ed irrilevante per la disciplina del turn over solo se proveniente da altri enti sottoposti a vincoli assunzionali (e non anche se l'ente cedente non lo è); per contro non costituisce mai cessazione in "uscita", per l'ente cedente, il quale, quindi, non può computare la spesa correlata all'unità ceduta per il calcolo del budget di future assunzioni anche se la cessione è effettuata verso enti non sottoposti a vincoli assunzionali»"*[444]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 50/2019/SRCPIE/PAR, 6 giugno 2019**.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 74/2020/PAR, 29 maggio 2020** ha rilevato *:"Nel sistema delineato dall'art. 33, comma 2, del DL n. 34/2019, tuttavia, la c.d. neutralità della mobilità non appare utilmente richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali, essendo questi fondamentalmente legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale, misurata attraverso i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale (senza alcuna distinzione tra le diverse modalità di assunzione, concorso o mobilità), al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione".*

5.3. Comando

Si riportano di seguito le pronunce delle Sezioni regionali di controllo in merito all'interpretazione della corretta applicazione della disciplina vincolistica in materia di personale pubblico in regime di comando.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 182/2016/PAR, 5 luglio 2016**, ha ritenuto come *"il divieto di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale (art. 5 comma 6 DL 78/2015) comporti il blocco non solo per l'assunzione di personale in mobilità in entrata, ma anche per l'utilizzo di personale in comando, nonché il divieto di ricorso a convenzioni o protocolli d'intesa per la gestione associata di servizi e funzioni che si pongano in contrasto sostanziale con il divieto di reclutamento. L'unica deroga ammessa è quella*

[443] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 4/2016
[444] Cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 182/2015/PAR.

espressamente prevista dalla citata norma, ovvero le assunzioni stagionali di vigili urbani per una durata non superiore a 5 mesi, non prorogabile né rinnovabile"[445].

In merito alla questione dell'assoggettabilità dell'istituto del comando all'ambito applicativo dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 181/2016/PAR, 13 ottobre 2016**[446], ha ritenuto che *"la permanenza della titolarità del rapporto di impiego, in ordine al dipendente comandato, in capo all'Amministrazione di appartenenza dovrebbe, già di per sé sola, escludere l'assimilabilità del comando ad una nuova assunzione di personale con conseguente inapplicabilità del precetto normativo di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 e s.m."*[447].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 187/2017/PAR, 9 giugno 2017**: *"Deve* […] *escludersi, secondo la deliberazione della Sezione delle autonomie da ultimo citata, che l'istituto del comando possa ricondursi alle tipologie negoziali oggetto della disciplina vincolistica prevista per le assunzioni pubbliche, sia "precarie" sia a tempo determinato. La ratio di tale disciplina è infatti quella di limitare la spesa connessa all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile elencate nella norma de qua (sottoponendo le stesse ad uno specifico limite): tali forme d'impiego infatti – al contrario di un comando, alle condizioni prima indicate – generano un incremento della spesa pubblica globale, oltre che della spesa di personale del singolo ente locale"*[448].

---

[445] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 201/2015/PAR; cfr. anche, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 3/2016/PAR, Deliberazione n. 4/2016/PAR, 12 gennaio 2016.

[446] Con tale Deliberazione la Sezione di controllo per l'Abruzzo ha rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza, dopo aver rilevato l'esistenza di un contrasto interpretativo in merito. Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 557/2013/PAR, n. 187/2012/PAR e n. 671/2010/PAR nelle quali è ritenuto che *"il comando ha gli stessi effetti funzionali ed economici di un'assunzione a tempo determinato [...], dunque con operatività del vincolo di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010"*; cfr. *contra*, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 6/2012/PAR, *"le acquisizioni di personale in comando non possono formalmente essere annoverate 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. Inoltre la ratio della suddetta limitazione non va cercata nel proposito di ridurre il ricorso al comando o al distacco, che anzi incontrano il favore del legislatore in quanto perseguono una distribuzione efficiente del personale evitando un incremento della spesa pubblica globale, ma 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) che, al contrario di un comando o distacco, generano anche un incremento della spesa pubblica globale oltre che della spesa di personale del singolo ente locale"*; nello stesso senso anche: Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 7/2012/PAR *"in applicazione del principio di neutralità finanziaria nella diversa fattispecie ora all'esame, quale è quella del limite di assunzione del personale a tempo determinato di cui all'art. 9, comma 28, del DL n. 78 del 2010, la spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando può essere esclusa dall'ambito applicativo di cui all'art. 9, comma 28, del DL n. 78 del 2010 a condizione che la medesima spesa sia figurativamente mantenuta dall'Ente cedente ai soli fini dell'applicazione della norma richiamata"*; Sezione regionale di controllo per la Calabria, Deliberazione n. 62/2012/PAR, *"in applicazione del generale principio di neutralità finanziaria che caratterizza l'istituto del comando, e più in generale della mobilità infraenti, nella base di calcolo della spesa del personale a tempo determinato sostenuta nell'anno 2009, ovvero della spesa media affrontata allo stesso titolo nel triennio 2007-2009, non debba essere inclusa quella per il personale in comando, qualora tali trasferimenti riguardino, come normalmente accade, personale di ruolo (id. est a tempo indeterminato). Per quanto attiene all'eventuale ipotesi di personale a tempo determinato comandato presso altri Enti, si deve ritenere, tuttavia, che la spesa sostenuta dall'Ente "comandante" debba essere considerata, a livello figurativo, per il calcolo del parametro stabilito dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010, mentre rimane comunque esclusa dal computo di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006"*.

[447] La Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha prospettato *"come meritevole di accoglimento* […] *la tesi secondo cui, in applicazione del principio di neutralità finanziaria, la spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando esula dall'ambito applicativo di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010 e s.m. a condizione che l'Ente cedente non proceda alla "copertura" del posto lasciato disponibile dal dipendente comandato (con il conseguente onere, in capo all'Ente utilizzatore, di verificare il rispetto della predetta condizione presso l'Amministrazione cedente)".* Cfr. anche: Cons. St., Sez. IV, 29 settembre 2003, n. 5542; Cons. St., Sez. IV, 30 gennaio 2001, n. 322; Cass. Civ., Sez. Lav., 29 agosto 2014, n. 18460.

[448] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 12/SEZAUT/2017/QMIG, 15 maggio 2017.

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 111/2017/PAR, 29 giugno 2017,** si è uniformata al principio enunciato dalla Sezione delle Autonomie secondo cui *«La spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando esula dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010, ferma restando l'imputazione figurativa della spesa per l'ente cedente»*[449].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 327/2017/PAR, 22 novembre 2017,** ha osservato che "*l'istituto del c.d. "distacco" non comporta l'istituzione di un nuovo rapporto di impiego con la pubblica amministrazione presso la quale il lavoratore è distaccato, né varia lo stato giuridico del dipendente, che resta conseguentemente incardinato presso la (sola) propria amministrazione d'appartenenza (v. Consiglio di Stato, sez. IV, 3 febbraio 2006, n. 411; Consiglio di Stato, sez. IV, 20 dicembre 2002, n. 7243; Consiglio di Stato, sez. V, 16 febbraio 1971, n. 114). Dunque, ai fini delle procedure di stabilizzazione di cui al più volte richiamato art. 20, la preposizione, tramite distacco, di un lavoratore a tempo determinato o con contratto comunque flessibile nell'ambito di un ufficio comune costituito ai sensi dell'art. 30, comma 4, T.U.E.L. non incide, a deliberazione di questa Sezione, sul profilo dell'imputabilità del relativo rapporto di lavoro solo in capo al ente in concreto distaccante, ai fini delle proprie eventuali procedure di stabilizzazione, e non in capo agli altri enti aggregati, conformemente alla natura della fattispecie del "distacco"* […]. *Tale approdo ermeneutico, peraltro, risulta altresì rispondente all'esigenza di tutela della sostanziale par condicio del personale c.d. "avventizio" nell'ambito di procedure, quelle di "stabilizzazione" disciplinate dall'art. 20, ai commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, comunque improntate a caratteri di eccezionalità (v. ancora Consiglio di Stato, deliberazione n. 916 del 2017)".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 61/2018/PAR, 12 marzo 2018**: *"La possibilità* […] *di prorogare l'utilizzo temporaneo di un dipendente da parte di un ente locale non può, tuttavia, far venir meno quei caratteri di temporaneità e strumentalità del comando, istituto avente carattere interinale destinato, necessariamente, a sfociare nel trasferimento presso l'amministrazione utilizzatrice ovvero nel rientro in servizio presso quella di appartenenza. Di conseguenza, può essere condiviso l'orientamento sopra esposto nella parte in cui impone una nuova valutazione del fabbisogno professionale da parte dell'amministrazione di destinazione e delle esigenze organizzative di quella di appartenenza*[450]*. Quest'ultima, infatti, si priva di un'unità di personale senza, tuttavia, stante il carattere temporaneo della cessione, poterla sostituire con altra (non costituendo risparmio di spesa utile a determinare il contingente assunzionale)."*

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 98/2018/PAR, 21 giugno 2018** ha concluso che "*ai fini dell'applicabilità all'istituto del comando dei vincoli dell'art. 9, comma 1-quinquies del DL 25 giugno 2016 n. 113* […] *il legislatore ha inteso vietare qualsivoglia erogazione di spesa per il personale in quanto la norma, riferendosi specificamente al caso di enti territoriali inadempienti nell'approvazione dei documenti contabili fondamentali, ha precluso l'assunzione di ogni onere economico relativo alle spese per il personale, gravante su di una singola e determinata amministrazione, disinteressandosi della "natura" finanziariamente*

[449] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 12/SEZAUT/2017/QMIG *cit*. sulla questione del contrasto interpretativo rilevato dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con Deliberazione n. 181/2016/PAR e rimessa dal Presidente della Corte dei conti, con ordinanza n. 8 del 22 marzo 2017, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del DL n. 174 del 2012. In particolare, la Sezione di controllo per l'Abruzzo chiedeva: *"Se alla luce dell'art. 9, comma 28, dei DL 78/2010 la spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando esuli dall'ambito applicativo della richiamata disposizione normativa, trattandosi di operazione neutra che non incide sulla spesa pubblica complessivamente sostenuta dagli enti coinvolti, ovvero se tale esclusione operi solo a condizione che l'ente cedente non proceda alla copertura - con personale a tempo determinato - del posto lasciato disponibile dal dipendente comandato, fermo restando, in entrambi i casi, l'osservanza delle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296/2006 in ordine alla spesa complessiva di personale".*

[450] Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funziona pubblica, Deliberazione n. 26908 del 14 ottobre 2014.

neutra o meno della tipologia di spesa. Infatti, se le spese conseguenti al comando di personale appaiono "neutre" e consentite in una visione "comparatistica" tra le amministrazioni pubbliche e insuscettibili di produrre un incremento della spesa pubblica globale, le stesse, riguardate sub specie di un'amministrazione inadempiente nell'approvazione di documenti contabili fondamentali sono incompatibili con il divieto introdotto dall'art. 9 comma 1-quinquies del DL 113/2016"[451].

Sulla possibilità di impiegare personale in assegnazione temporanea (cd. comando) la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 94/2020/PAR, 22 aprile 2020,** ha ribadito che: *"In tale evenienza, la spesa sostenuta dall'ente che si avvale del personale di altra amministrazione pubblica è da considerare neutrale nel quadro della finanza pubblica globalmente intesa, talché essa non assume rilevanza ai fini del rispetto dei limiti di spesa di cui alla citata disposizione dell'art. 9, comma 28 DL n. 78/2010 (v. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2017/QMIG del 15 maggio 2017). Va però sottolineato che tale affermazione, come precisato nella delibera testé richiamata, è valida purché la spesa sostenuta dall'Ente cedente sia figurativamente considerata come spesa di personale, talché non appare estensibile, ad esempio, a personale proveniente da soggetti privati, ancorché controllati da amministrazioni pubbliche".*

5.4. Convenzioni tra Comuni

In questo paragrafo sono state raccolte le pronunce delle Sezioni regionali di controllo in materia di gestione associata delle funzioni in forma convenzionata e del fenomeno associativo dell'Unione di Comuni.

In tema di gestione associata di segreterie comunali e di trattamento economico da corrispondere ad un Segretario comunale che presti la sua attività in più comuni tra loro convenzionati, la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 2/2016/PAR, 14 gennaio 2016**, ha ritenuto che *"la retribuzione spettante al segretario comunale dovrà essere determinata considerando soltanto la fascia demografica di appartenenza del comune cosiddetto capofila, con la maggiorazione eventualmente prevista nei contratti collettivi per le sedi aggiuntive, non rilevando ai fini retributivi l'eventuale sommatoria delle popolazioni residenti negli enti in convenzione presso cui il segretario presta servizio"*[452].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 75/2016/PAR, 17 marzo 2016**, ha ribadito che *"quando un ente locale che ha violato il patto di stabilità interno ricorre allo strumento della convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni non può comunque derogare al divieto di assunzioni di personale «a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale* […]*» e «d'altra parte* […] *la convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni non implica necessariamente il ricorso a "nuovo personale", bensì potrebbe anche essere attuata dando vita ad una semplice forma associativa con la creazione di uffici comuni che operano con il personale distaccato dagli enti partecipanti»"*[453]. La Sezione ha, inoltre, ribadito che è ritenuta *"sussistente 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"*[454].

[451] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 103/2017/PAR, 9 giugno 2017.
[452] Cfr. circolari del Ministero dell'interno 485-E del 24 marzo 2015 e n. 3782-E del 18 giugno 2015 nonché circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 76063 del 29 settembre 2014.
[453] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 879/PAR/2010; n. 293/PAR/2012.
[454] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 153/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 31/2016/PAR, 11 febbraio 2016.

In senso conforme **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 94/2017/PAR, 16 maggio 2017**[455].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 255/2016/PAR, 6 aprile 2016**, ha ribadito che "*anche «nel caso di Segretario comunale in Convenzione tra più Comuni di cui uno solo con dirigenti», assume rilievo decisivo la fascia di inquadramento del Segretario medesimo, ritenendo la presenza di uno o più enti privi di personale con qualifica dirigenziale all'interno della convenzione assolutamente irrilevante"*[456].
In merito alla speciale disciplina prevista dall'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015[457] concernente le modalità di trasferimento nei ruoli degli enti locali del personale in servizio presso i Corpi di Polizia provinciale, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 131/2016/PAR, 27 aprile 2016**, ha ribadito che *"a livello finanziario, la spesa per il lavoratore in discorso, assunto mediante convenzione con altra amministrazione locale, rientra, ove comporti la prestazione di un numero di ore superiore a quello previsto dal CCNL di comparto, nel computo dei limiti posti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, atteso che, ex latere accipientis, si configura come una forma assunzionale diversa dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato"*[458]. Ad avviso della medesima Sezione, infatti: *"La ratio è quella di conciliare il riassorbimento del personale di polizia provinciale con le eventuali esigenze contingenti e temporanee da parte dei comuni, che possono essere soddisfatte tramite assunzioni a tempo determinato, anche aventi fonte nelle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 311 del 2004"*[459] purché queste *"rispettino i medesimi limiti, sostanziali e temporali, prescritti dall'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 (esigenze di carattere stagionale e durata non superiore a cinque mesi nell'anno solare)"*[460].

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 92/2016/PAR, 28 aprile 2016**: *"i rapporti lavorativi a "scavalco d'eccedenza" di cui dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311*[461]*, rientrano nel tetto di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78; ii. tale tetto non può essere derogato dall'ente interessato con una generica motivazione relativa alla necessità di assicurare il regolare espletamento delle proprie funzioni o dei propri servizi"*[462].

---

[455] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 879/PAR/2010, n. 293/PAR/2012; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, Deliberazione n. 2/2016/PAR.
[456] Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 360/2015/PAR.
[457] La disciplina si inserisce all'interno del percorso di riassorbimento del personale in servizio nelle provincie e nelle città metropolitane presso altre pubbliche amministrazioni (art. 1, commi 424 e 425, della legge di stabilità n. 190 del 2014). Sul punto, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 85/2015, 87/2015, 120/2015 e 135/2015. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 19/2015/QMIG; 26/2015/QMIG; n. 28/2015/QMIG. Si vedano anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 272, n. 278, n. 287, n. 308, n. 309, n. 316, n. 349, n. 356, n. 416 del 2015.
[458] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 448/2013/PAR.
[459] Il comma richiamato dispone che i *"comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*.
[460] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 43/2016/PAR, 8 marzo 2016 e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 182/2016/PAR, 5 luglio 2016.
[461] L'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)"* dispone che "*I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza".*
[462] La Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha affermato che quando *"l'amministrazione utilizza il dipendente al di fuori del normale orario di lavoro comunque espletato presso l'amministrazione di appartenenza e con oneri finanziari aggiuntivi per l'amministrazione di destinazione,* […] *si è in presenza di un'assunzione a tempo determinato ai fini dei vincoli finanziari. Pertanto, la spesa per il lavoratore assunto "a scavalco d'eccedenza" mediante convenzione con*

La **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 105/2016/PAR, 8 agosto 2016** ha ribadito che *"nel caso dello scavalco c.d. condiviso, a differenza della descritta ipotesi dello scavalco d'eccedenza, se, da un lato, permane la titolarità dell'originario rapporto lavorativo con l'ente di appartenenza, dall'altro non può essere rilevata - dal punto di vista dell'ente utilizzatore - la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro"*[463]. La medesima Sezione, in adesione all'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile[464] *"(in termini: «Poiché il suddetto cumulo di incarichi non implica la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro»), ritiene di dover pertanto escludere che la stipulazione di una convenzione ex art. 14 CCNL con altro ente locale, per una parte dell'orario d'obbligo (c.d. scavalco condiviso), possa configurare «nuova assunzione» ai fini del divieto di cui all'art. 1 comma 557-ter della legge n. 296/2006. Ciò nonostante, il rimborso pro quota della relativa spesa a favore dell'amministrazione di appartenenza sarà da computarsi nelle spese di personale dell'ente di utilizzazione* […], *e, conseguentemente, sarà soggetta alle relative limitazioni* […][465]. *Al contrario* […] *«se l'Ente decide di utilizzare autonomamente le prestazioni di un dipendente a tempo pieno presso altro Ente locale al di fuori del suo ordinario orario di lavoro, la prestazione aggiuntiva andrà ad inquadrarsi necessariamente all'interno di un nuovo rapporto di lavoro autonomo o subordinato a tempo parziale»".*

Con riguardo alla facoltà di compensazione di cui all'art. 1, comma 450, lett. *b)*, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) [466] la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 102/2016/SRCPIE/PAR, 13 settembre 2016, Deliberazione n. 133/2016/SRCPIE/PAR, 9 novembre 2016, Deliberazione n. 138/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016** ha ritenuto: *"Quella introdotta dalla legge di stabilità per il 2015 può ritenersi una disposizione di favore che, al fine di incentivare ulteriormente l'esercizio funzioni mediante unione o convenzione, consente al singolo comune di compensare le eventuali maggiori spese sostenute per il personale alle proprie dipendenze (o comunque ad esso riferibili agli effetti della rendicontazione) che svolge le funzioni a vantaggio degli altri comuni, con i risparmi di spesa derivanti dal mancato impiego di personale per l'esercizio di altre funzioni associate assicurate dal personale dell'unione o a carico degli altri enti convenzionati".*

---

altra amministrazione locale rientra nel computo dell'art. 9, comma 28, DL 78/2010, atteso che, ex latere accipientis, essa si configura come forma assunzionale diversa dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato".

[463] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 35/2015/PAR, 5 marzo 2015.

[464] Cfr. Sezione delle Autonomie Deliberazione n. 23/2016; cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 414/2013/PAR e n. 477/2013/PAR.

[465] Cfr. Sezione delle Autonomie *cit*. nonché Linee guida per il rendiconto della gestione 2014, Sezione quinta, quesito 6.2, di cui alla Deliberazione n. 13/2015/SEZAUT/INPR. Cfr. art. 53, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001; per gli enti locali, l'art. 1, comma 58-*bis* della legge n. 662 del 1996, *"Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"* il quale prevede che: "*Ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interesse, le amministrazioni provvedono, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, ad indicare le attività che in ragione della interferenza con i compiti istituzionali, sono comunque non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno. I dipendenti degli enti locali possono svolgere prestazioni per conto di altri enti previa autorizzazione rilasciata dall'amministrazione di appartenenza"*, nonché l'art. 14 del CCNL del comparto Regioni - Enti locali del 22 gennaio 2004, recante il titolo *"Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione"* (su cui cfr. orientamento ARAN RAL 670, nonché, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 988/2010/PAR e n. 676/2010/PAR). Ad avviso della Sezione di controllo per il Molise cit.: *"Come del resto chiaramente previsto dalla disposizione contrattuale collettiva, infatti, deve essere escluso che l'utilizzazione parziale possa configurare rapporto di lavoro a tempo parziale. A conferma di ciò, il secondo comma del medesimo articolo afferma che il titolare del rapporto lavorativo resta il solo ente di provenienza, che, per l'appunto, mantiene la competenza esclusiva alla gestione dello stesso, ivi compresa la disciplina sulle progressioni verticali e sulle progressioni economiche orizzontali".*

[466] Legge 23 dicembre 2014, n. 190, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"* All'art. 1, comma 450, lett. *b)*, è stato inserito il comma 31-*quinquies* dell'art. 14 DL n. 78 del 2010 che stabilisce: *"nell'ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 102 /2016/SRCPIE/PAR, 13 settembre 2016, Deliberazione n. 133/2016/SRCPIE/PAR, 9 novembre 2016, Deliberazione n. 138/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016** ha rilevato: *"fermi restando i vincoli normativi imposti ai singoli comuni ed all'Unione stessa (che saranno, a seconda delle circostanze, quelli previsti dall'art. 1, comma 557 e ss., legge 296/2006, o dal successivo comma 562), ciascun comune dovrà procedere alla verifica del rispetto di tali limiti mediante il criterio del "ribaltamento" della quota spesa di personale dell'Unione a lui riferibile.* […] *Ogni comune partecipante all'Unione, quindi, al fine di rendere correttamente le certificazioni e attestazioni relative al rispetto dei parametri di spesa per il personale previsto dalla vigente normativa, dovrà conteggiare, sulla base di idonei criteri, la quota parte di spesa di personale dell'unione che sia riferibile allo stesso. Naturalmente, analoga conclusione vale con riferimento al personale in convenzione da altro ente locale (il che significa, da opposta prospettiva, che l'Ente non terrà conto della spesa di personale rimborsatagli dal diverso ente utilizzatore)".* In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 60/2017/PAR, 28 giugno 2017**, la quale ha ribadito[467] che *"le risorse da trasferire al Fondo dell'Unione devono essere determinate applicando il criterio del "ribaltamento delle quote" di pertinenza dei singoli Comuni aderenti all'Unione. Pertanto, la costituzione del Fondo in oggetto, sotto il profilo strettamente contabile, deve risultare a "saldo zero" e non comportare un incremento della spesa per il trattamento accessorio (e, quindi, complessivamente, per il personale) precedentemente sostenuta dai singoli Comuni aderenti*[468] […]. *Quindi, sommando l'importo del Fondo per il trattamento accessorio del singolo Comune aderente, decurtato della quota "ribaltata" sul Fondo dell'Unione, con la quota di sua spettanza "ribaltata", la spesa complessiva per il trattamento accessorio deve risultare invariata"*[469]. In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 190/2019/PAR, 22 maggio 2019.**

In merito al nuovo limite di spesa contenuto ora nell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 60/2017/PAR, 28 giugno 2017**, ha ribadito l'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile[470] ritenendo che *"le risorse da trasferire al Fondo dell'Unione devono essere determinate applicando il criterio del "ribaltamento delle quote" di pertinenza dei singoli Comuni aderenti all'Unione. Pertanto, la costituzione del Fondo in oggetto, sotto il profilo strettamente contabile, deve risultare a "saldo zero" e non comportare un incremento della spesa per il trattamento accessorio (e, quindi, complessivamente, per il personale) precedentemente sostenuta dai singoli Comuni aderenti (sul punto cfr. Sezione delle Autonomie del. n. 8/2011). Quindi, sommando l'importo del Fondo per il trattamento accessorio del singolo Comune aderente, decurtato della quota "ribaltata" sul Fondo dell'Unione, con la quota di sua spettanza "ribaltata", la spesa complessiva per il trattamento accessorio deve risultare invariata"*.

In relazione alla corretta interpretazione dell'art. 32, comma 5 del TUEL come modificato dall'art. 22, comma 5-*bis* del DL 24 aprile 2017, n. 50, la **Sezione regionale di controllo per**

---

[467] Conforme anche a Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 231/2014.

[468] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, 29 luglio 2011.

[469] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 8/2011 cit., che ha chiarito come *"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 dei comuni. Soluzione che consente di affermare che la finalità perseguita dal legislatore in materia di contenimento della spesa di personale debba essere realizzata anche in ipotesi di gestione di servizi comunali da parte di Unioni di comuni, rappresentando che una diversa soluzione potrebbe aprire varchi di elusione di rigorosi vincoli di legge. 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".*

[470] *Ex multis*, cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 231/2014, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazioni n. 102/2016, n. 133/2016, n. 138/2016.

l'Umbria, Deliberazione n. 101/2017/PAR, 13 settembre 2017 ha rilevato che nel testo del dispositivo *"non* [sia] *previsto un «momento in cui cessa per l'unione dei Comuni il rispetto della invarianza della spesa e si può procedere a nuove assunzioni»* […]. *Al contrario, dopo la fase di «prima applicazione» - in cui «la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare il superamento della somma delle spese di personale sostenute dai singoli Comuni partecipanti» – è previsto che, «a regime», debbano essere «assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.» Le possibilità di assumere personale sono invece espressamente previste e disciplinate dall'ultimo periodo del citato art. 32, comma 5, secondo il quale «i comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte»".*

In ambito di servizi socio-assistenziali la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 297/2017/PAR, 26 ottobre 2017**, ha rilevato che *"la prestazione resa dall'Azienda speciale consortile per il servizio di assistenza sociale, in virtù di una convenzione stipulata tra il comune e l'azienda stessa e che viene compensato ("fatturato") mensilmente, non è sussumibile tra le spese di personale.* […] *Tuttavia, ove ricorrano i presupposti previsti dall'art. 1, comma 557-bis, della legge n. 296 del 2006, la spesa sostenuta dall'Azienda speciale consortile, per l'unità di personale in discorso, va considerata dall'amministrazione comunale in proporzione alla partecipazione all'Azienda speciale consortile stessa, ai fini del rispetto del limite previsto dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006".*
Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 314/2016/PAR, 10 novembre 2016**, *"gli enti locali coinvolti nel processo associativo (comuni partecipanti e unione) potranno pertanto attuare il principio di coordinamento della finanza pubblica nel senso delineato dalla giurisprudenza costituzionale, organizzando la ripartizione delle risorse e l'imputazione delle spese di personale afferenti alle funzioni svolte dall'unione in modo da evitare che la somma complessiva della spesa del personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa affrontata da tutti i soggetti della realtà associativa superi, nel complesso, il parametro individuato nell'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 259/2017/SRCPIE/PAR, 12 dicembre 2017**, la quale, nell'ipotesi di fondo salario accessorio *"determinato «per intero», con successivo scomputo della quota imputabile ai dipendenti trasferiti all'Unione di comuni"*, ha ritenuto *"legittima l'espansione del fondo con la reinternalizzazione del servizio ma tale espansione (tecnicamente realizzata mediante l'eliminazione della quota trasferita all'Unione) non potrà che avvenire nel rispetto del tetto 2016, tetto formato dalla quota "figurativa" calcolata dall'Ente prima della cessione all'Unione di quota parte riferita al personale trasferito e ora reinternalizzato"* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per le Marche**, **Deliberazione n. 31/2019/PAR, 16 maggio 2019**[471]**.**

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 24/2018/SRCPIE/PAR, 1° marzo 2018**, ha rilevato che *"qualora vi sia passaggio di personale (o solo di spesa qualora vengano instaurate forme di utilizzo condiviso), tale passaggio determinerà (secondo un criterio proporzionale) un equivalente transito del tetto di spesa al comune neo istituito. Se, pertanto, un comune cede al comune neo istituito un proprio dipendente, parimenti dovrà transitare la relativa quota di aggregato di spesa. Ciò peraltro, proprio per l'esigenza di mantenere l'invarianza a livello di area complessiva, non determinerebbe alcuna facoltà riespansiva in capo al comune cedente il quale, infatti, vedrebbe contestualmente ridursi la propria media di riferimento (così escludendo una nuova espansione dell'aggregato di spesa)".*

[471] La Sezione di controllo per le Marche cit., ha aggiunto in merito: *"a nulla rilevando che la quota "retrocessa" dall'Unione fosse superiore a quella originariamente ceduta dall'Ente".*

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 111/2018/PAR, 28 giugno 201**8, ha rilevato che *"la previa esistenza di una convenzione costituisce requisito imprescindibile per l'assunzione ex art. 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017"*. Pertanto, ad avviso della medesima Sezione per il fatto che: "*Le assunzioni previste dall'art. 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017* […], *trovano giustificazione unicamente nella finalità di razionalizzare la spesa per il finanziamento delle convenzioni con lavoratori socialmente utili nell'ottica di un definitivo superamento delle situazioni di precarietà nell'utilizzazione di tale tipologia di lavoratori* […] *deve escludersi che l'art. 20, comma 14, legge n. 75 del 2017 possa trovare applicazione nei confronti dei lavoratori socialmente utili per i quali il Comune utilizzatore non ha stipulato convenzioni"*[472].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 312/2018/PAR, 20 novembre 2018,** ha evidenziato che *"nel caso in cui gli enti coinvolti in un'unione non obbligatoria abbiano trasferito a quest'ultima tutto il personale, la verifica del rispetto dei vincoli gravanti sugli enti partecipanti alle unioni non obbligatorie vada condotta "considerando la spesa cumulata di personale dell'unione con possibilità di compensazione delle quote di spesa di personale tra gli enti partecipanti", ferma restando la regola generale illustrata dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8 del 2011"*[473].

Con riguardo alla disciplina di cui all'art. 32, comma 5 del d.lgs. n. 267 del 2000[474] sull'individuazione del tetto di spesa del personale di Unione di comuni, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 550/2018/PAR, 20 dicembre 2018**, ha rilevato come: *"Il confronto tra il tetto della spesa di personale dell'Unione di comuni e la somma della spesa di personale dei singoli comuni prima della sua costituzione* […] *debba essere operato al momento della sua istituzione, anche se originariamente le funzioni trasferite fossero solo alcune di quelle individuate dall'art. 14 del DL n. 78/2010.* […] *Diversamente, l'obiettivo principale previsto dal legislatore per le gestioni associate, ovvero, il contenimento della spesa del personale non sarebbe conseguito. Inoltre, in tale circostanza, l'istituzione di un'Unione di comuni potrebbe, ove non si adotti il computo individuato, divenire veicolo per l'elusione della normativa in materia di vincoli di personale".* In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 446/2019/PAR, 18 dicembre 2019.**

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.

In conformità a quanto ritenuto dall'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile la **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 111/2016/PAR, 12 maggio 2016,** ha ribadito come *"nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, debba*

[472] L'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, relativo alla disciplina sul *"Superamento del precariato nelle Pubbliche amministrazioni"*, prevede al comma 14 che: *"Le assunzioni a tempo indeterminato disciplinate dall'articolo 1, commi 209, 211 e 212, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 sono consentite anche nel triennio 2018-2020. Per le finalità di cui al presente comma le amministrazioni interessate possono utilizzare, altresì, le risorse di cui ai commi 3 e 4 o previste da leggi regionali, nel rispetto delle modalità, dei limiti e dei criteri previsti nei commi citati. Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli enti territoriali calcolano la propria spesa di personale al netto dell'eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e dalle regioni. Le amministrazioni interessate possono applicare la proroga degli eventuali contratti a tempo determinato secondo le modalità previste dall'ultimo periodo del comma 4".*

[473] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/2017/QMIG.

[474] Articolo modificato dall'art. 22, comma 5-*bis* del DL 24 aprile 2017 n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017 n. 96.

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"[475]. Nel medesimo senso anche **Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 94/2017/PAR, 16 maggio 2017**[476].

Sulla corretta interpretazione dell'art. 40, comma 3-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001, che *"condiziona espressamente la possibilità di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa all'osservanza della disciplina del Patto di stabilità interno"* la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 226/2016/PAR, 6 settembre 2016**, ha ribadito che "*il mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto nel 2015 non consente all'Ente di effettuare alcun incremento, anche se risultante da risorse finanziarie disponibili"*[477]. La medesima Sezione ha comunque rilevato che *"Il legislatore ha considerato la particolare situazione di difficoltà finanziaria delle Province ed ha espressamente previsto la non applicabilità della sanzione che prevedeva limitazione finanziarie, ma non ha stabilito alcun annullamento o modifica delle altre sanzioni o regole specifiche dettate per gli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi del Patto di stabilità interno".*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 351/2016/PAR, 7 settembre 2016**, ha evidenziato come "*alla luce del tenore testuale dell'art. 31, comma 26, della legge 183/2011*[478] *ed in considerazione della sua collocazione sistematica, la prevista riduzione del 30*

---

[475] Conforme a Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 75/2016/PAR, 17 marzo 2016. Cfr. anche, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 2/2016/PAR, 12 gennaio 2016 la quale ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza consolidata che ha giudicato inderogabile il divieto di assunzione di personale, che l'art. 76, comma 4, del DL n. 122 del 2008 posto a carico degli enti locali che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno e secondo il quale "*la norma de qua va interpretata nel senso che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità, il concetto di 'assunzione di personale' non si esaurisce nella nozione di costituzione di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione indipendente, bensì va esteso al più generale divieto di incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore"*. Sul punto, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 879/PAR/2010 e n. 293/2012/PAR del 22 giugno 2012 nella quale è specificato che *"La lettera della norma esige una lettura dell'espressione 'assunzioni di personale' congiuntamente sia alla successiva enumerazione di istituti giuslavoristici, sia alla clausola generale posta a chiusura della norma medesima ove il legislatore sanziona ogni comportamento elusivo del precetto normativo. In particolare, lo stesso legislatore precisa che il processo di instaurazione di un rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica può essere attivato dall'ente medesimo 'a qualsiasi titolo' e 'con qualsivoglia tipologia contrattuale'. Il legislatore, poi, precisa che il termine 'assunzione' in un'ottica di salvaguardia della finanza pubblica, va inteso nel senso di instaurazione di un rapporto tra l'amministrazione ed il soggetto che eroga la prestazione lavorativa, tanto che detto contatto non deve necessariamente avvenire con la costituzione di un rapporto di lavoro in senso giuslavoristico, bensì può avvenire anche mediante l'instaurazione di 'rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto"*.

[476] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 879/PAR/2010; n. 293/PAR/2012.

[477] Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 596 dell'11 maggio 2010, n. 422 del 4 ottobre 2012, n. 250 del 24 giugno 2013.

[478] Legge 12 novembre 2011, n. 183, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (legge di stabilità 2012)"*, che al comma 26 dell'art. 31 (Patto di stabilità interno degli enti locali), dispone: *"In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: a) è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Gli enti locali della Regione siciliana e della regione Sardegna sono assoggettati alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura indicata al primo periodo. In caso di incapienza dei predetti fondi gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente; b) non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti, devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente.*

per cento dell'indennità di carica costituisca sanzione di carattere contabile operante in via generale per l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità ed in quanto tale tendente al riequilibrio del bilancio dell'ente inadempiente, al pari delle altre misure previste dalla medesima disposizione dell'art. 31, comma 26 citato […] *Diversamente considerando si determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri comuni della medesima classe demografica, già in precedenza soggetti a patto".*

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 97/2016/PAR, 31 maggio 2016** ha ritenuto che *"L'ampio spettro del divieto è tale che, secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza contabile, lo stesso deve intendersi esteso, a titolo esemplificativo, anche a rapporti instaurati tramite convenzioni o comando di personale (cfr. deliberazione della Sezione regionale della Puglia rispettivamente n. 163/2013/PAR e 171/2013/PAR), nonché a qualunque fattispecie finalizzata ad incrementare le prestazioni lavorative a favore dell'ente inadempiente, anche a prescindere dalla formale qualificazione della stessa in termini di assunzione (cfr. deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 10/2014/PAR, e nei medesimi termini, Sezione regionale di controllo per la Puglia, n. 75/2016/PAR), nonché in capo alla società su cui l'ente esercita un controllo analogo (deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 443/2013/PAR)".*

5.6. Riassunzioni del personale trasferito

Si evidenziano alcuni pareri delle Sezioni regionali di controllo sul procedimento di "riassunzione" del personale trasferito, con riguardo alla disciplina vincolistica prevista in materia di assunzioni al fine del contenimento della spesa del personale.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 213/2016/PAR, 20 luglio 2016, Deliberazione n. 215/2018/PAR, 9 luglio 2018**, ha ribadito che in caso *"di eventuale riassorbimento, da parte dei Comuni aderenti, di personale direttamente assunto dall'Unione, trova applicazione l'ordinario regime di mobilità con i vincoli ora ricordati e allo stato vigenti. Né, in via interpretativa, appaiono ipotizzabili* […] *applicazioni analogiche delle disposizioni previste per il riassorbimento del personale sovrannumerario degli Enti di area vasta, trattandosi di norme speciali, derogatorie dell'ordinario regime assunzionale, e l'ampliamento del cui ambito applicativo finirebbe per frustrare la ratio stessa che ne ha giustificato l'adozione, che, peraltro, come noto, ha anche un ambito temporale ben delimitato e i cui effetti* […], *sono in via di superamento, tenuto conto del processo in fase di progressivo completamento della ricollocazione del suddetto personale sovrannumerario degli Enti di area vasta"*[479].

Con riguardo alla questione generale dei limiti e dei vincoli applicabili nelle ipotesi di trasferimento di personale da un ente pubblico ad un ente locale derivante dalla soppressione del primo obbligatoriamente disposta dalla legge, la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 131/2016/PAR, 8 novembre 2016**, ha richiamato quanto già espresso in merito dalla giurisprudenza contabile: "*Nei casi di trasferimento di personale ad altro ente pubblico derivante dalla soppressione di un ente obbligatoriamente disposta dalla legge, non si ritiene*

L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione; d) non può 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. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione; e) è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

[479] Cfr. Dipartimento della Funzione pubblica, nota del 29 febbraio 2016 (prot. n. 10669).

applicabile il limite assunzionale fissato dalla normativa vigente in materia di spese di personale ai fini del coordinamento di finanza pubblica. La deroga al detto vincolo comporta, tuttavia, il necessario riassorbimento della spesa eccedente negli esercizi finanziari successivi a quello del superamento del limite" [480].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 331/2016/PAR, 16 novembre 2016,** ha ribadito che *"in termini generali, nel caso di riassorbimento di dipendenti di una Unione di comuni a seguito del recesso di uno dei componenti e da parte di quest'ultimo, si ravvisa la tendenziale neutralità assunzionale del solo passaggio dei dipendenti in precedenza incardinati presso il comune recedente. Pertanto, si è affermato che il comune, che abbia trasferito personale all'Unione, in connessione al trasferimento di proprie funzioni, sia poi legittimato a riassorbire, in caso di scioglimento dell'Unione o di recesso dalla stessa, tali unità, nel rispetto della sola norma di finanza pubblica inerenti il contenimento della spesa del personale, senza che assumano rilievo quelle relative alla limitazione della capacità assunzionale"*[481].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 190/2019/PAR, 22 maggio 2019,** ha ribadito che in via generale *"un Comune che ha trasferito proprio personale all'Unione, in connessione al trasferimento di proprie funzioni, «è legittimato a riassorbire, in caso di scioglimento dell'Unione o di recesso dalla stessa, tale personale, nel rispetto delle sole norma di finanza pubblica inerenti il contenimento della spesa di personale»*[482][…]. *Strettamente connesso alla possibilità del riassorbimento di personale, alle condizioni sopra descritte, è, peraltro, il principio di "neutralità assunzionale" di tale operazione (vedi deliberazione Sezione regionale di controllo per la Campania n. 11/2014/PAR) nonché la disciplina di cui all'art. 32, comma 5, del TUEL e la sua concreta e imprescindibile declinazione negli Statuti e nelle Convenzioni a cui tale articolo fa riferimento".*

5.7. Assunzioni di dipendenti appartenenti a categorie protette

Si riportano di seguito altri pareri prodotti dall'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo sulla portata applicativa dei vincoli assunzionali con riguardo al personale appartenente alle categorie protette.

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 81/2016/PAR, 28 aprile 2016** ha ritenuto che *"l'art. 34, comma 2, della legge della Regione siciliana n. 22 del 1986, al pari di ogni altra norma che disponga un assorbimento non discrezionale di personale da parte di un ente locale, deve essere interpretato in maniera costituzionalmente orientata alla luce dell'art. 97 della Costituzione, nel senso, quindi, di ritenere possibile l'assorbimento nei limiti in cui il personale interessato sia stato reclutato tramite pubblico concorso. Si deve intendere rispettato tale principio anche nel caso di espletamento di procedure di reclutamento previste da legge a favore di categorie svantaggiate riservatarie, ritenute compatibili con il menzionato precetto costituzionale di cui all'art. 97".*

[480] Sezione di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 82/2013/PAR; Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 4/SEZAUT/2016/QMIG.
[481] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 57/2 maggio 2016.
[482] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 213/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 57/2016/PAR.

La **Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 80/2017/PAR, 14 settembre 2017** ha ribadito che "*non può trovare accoglimento* […] *la possibilità per le Province di procedere ad assunzioni obbligatorie delle categorie protette sulla base delle quote e dei criteri di computo previsti dalla normativa vigente tenendo conto, ove necessario, della dotazione organica come rideterminata secondo la legislazione vigente ai sensi dell'art. 7, comma 6, DL n. 101/2013*"[483]. L'Orientamento è stato condiviso anche da **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 568/2017/PAR, 25 ottobre 2017.**

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 64/2018/SRCPIE/PAR, 28 maggio 2018,** ha ribadito che *"Le spese sostenute per l'assunzione di soggetti rientranti nelle categorie protette vanno escluse dall'ammontare della spesa per il personale, trattandosi di spese non comprimibili ed a condizione che siano state effettivamente assunte per personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva* […][484]. *In altri termini, i limiti assunzionali non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, ma questo vale soltanto ai fini della copertura delle quote d'obbligo (art. 3, comma 6, DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114)* […] *e, nel caso di trasferimento o cessazione di personale appartenente alle categorie protette assunte al di fuori della predetta quota d'obbligo, la conseguente minor spesa può essere utilizzata per la sua sostituzione soltanto negli ordinari limiti delle norme vigenti"*[485].

In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 131/PAR/2018, 28 settembre 2018** ad avviso della quale: *"Occorre aggiungere che l'art. 7, comma 6, del decreto-legge n. 101/2013, convertito in legge n. 125/2013 prevede, per le assunzioni obbligatorie delle categorie protette, una espressa deroga ai divieti di nuove assunzioni anche nel caso di soprannumerarietà"*. Pertanto, la Sezione ha concluso che *"nel caso di mobilità in uscita di personale, appartenente alle categorie protette, verso un ente sottoposto a limitazioni, sia possibile (rectius, doveroso) assumere altro personale, parimenti appartenente alle categorie protette, nei limiti della quota d'obbligo. Quando, invece, dopo la mobilità, nell'ente di partenza risulta già coperta la quota d'obbligo prevista dalla legge in favore delle categorie protette, valgono le consuete norme previste in tema di assunzioni e contenimento della*

[483] A tal proposito, la Sezione di controllo per le Marche cit., ha richiamato i principi di diritto espressi dalla Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG del 29/10/2013: «*Indipendentemente dall'avvenuto ricollocamento del personale soprannumerario presso le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 424, legge n. 190/2014, resta vigente il divieto generale all'assunzione di personale posto alle province dall'art. 1, comma 420, della stessa legge, come rimodulato dall'art. 22, comma 5, del DL n. 50/2017. Tale divieto è da ritenersi prevalente rispetto all'obbligo di collocamento obbligatorio delle categorie protette ai sensi dell'art. 7, comma 6, DL n. 101/2013. Nel quadro normativo innovato dall'art. 22, comma 5, del DL n. 50/2017 e dall'art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 75/2017, è consentito alle province delle regioni a statuto ordinario, nel rispetto dei presupposti di legge e nei limiti finanziari di dotazione organica, di procedere, motivatamente, alla copertura delle posizioni dirigenziali che richiedano professionalità tecniche e non fungibili per lo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dall'art. 1, commi 85 e 86, della legge n. 56/2014*». Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 127/2017/SRCPIE/PAR.

[484] cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 40/PAR/2014, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 15/PAR/2013, Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 136/PAR/2013.

[485] Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 60/2013/PAR, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 200/PAR/2015.

spesa del personale"[486]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 310/2019/PAR, 23 ottobre 2019**[487]**.**

In merito ai limiti di spesa cui gli enti devono attenersi in base a quanto disposto dalla legge regionale n. 27 del 2016, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 204/2018/PAR, 4 dicembre 2018** ha ritenuto che le *"facoltà assunzionali dei Liberi consorzi, limitatamente alle categorie protette* […] *compatibilmente alla situazione finanziaria dell'Ente e in attuazione della programmazione del fabbisogno del personale* […][488]*, possono astrattamente configurarsi nel rispetto del predetto vincolo, ovvero per quegli enti la cui spesa del personale si è già ridotta al di sotto dell'85 per cento del valore al 31/12/2015 e nei limiti del margine resosi disponibile"*[489].

6. Personale con rapporto di lavoro flessibile

Si evidenziano di seguito altre pronunce delle Sezioni regionali di controllo che nell'esplicazione della funzione consultiva hanno reso con riguardo alla disciplina vincolistica in materia del c.d. "lavoro flessibile.

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 28/2016/PAR, 29 febbraio 2016**, ha ribadito quanto affermato dall'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile che *"equipara ad una nuova assunzione la trasformazione in un rapporto a tempo pieno di un rapporto di lavoro costituito originariamente a tempo parziale, il quale, pertanto, rimane assoggettato ai vincoli assunzionali previsti dalla legge* […][490]*. Tale orientamento si fonda sul disposto dell'art. 3, comma 101, della legge n. 244/07, il quale stabilisce che per il personale*

---

[486] La Sezione di controllo per la Puglia cit., pur avendo ritenuto oggettivamente inammissibile la questione sottoposta, ha comunque evidenziato che *"La giurisprudenza contabile ha costantemente affermato il principio secondo il quale «i rapporti tra la normativa che prevede le c.d. assunzioni obbligatorie per le categorie protette, da un lato, e le norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche promulgate negli ultimi anni, dall'altro, ancorché non debbano ritenersi incompatibili o inconciliabili, devono, comunque, risolversi nel senso della prevalenza delle disposizioni che impongono obblighi assunzionali di soggetti appartenenti alle categorie protette, nei limiti della copertura della c.d. quota d'obbligo, sulle previsioni che pongono vincoli e divieti di assunzione, in ragione della singolarità della legislazione relativa alle assunzioni obbligatorie, dettata per la tutela di diritti costituzionalmente rilevanti e resa particolarmente stringente dall'espressa previsione di misure sanzionatorie ex art. 15, comma 3, della citata legge n. 68/1999». Le spese sostenute per l'assunzione di soggetti rientranti nelle categorie protette vanno escluse dall'ammontare della spesa per il personale, trattandosi di spese non comprimibili ed a condizione che siano state effettivamente assunte per personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva. In altri termini, i limiti assunzionali non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, ma questo vale soltanto, per effetto dell'art. 3, comma 6, del decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014, ai fini della copertura delle quote d'obbligo (ex plurimis, Sez. controllo Piemonte n. 64/2018/PAR). Occorre aggiungere che l'art. 7, comma 6, del decreto-legge n. 101/2013, convertito in legge n. 125/2013 prevede, per le assunzioni obbligatorie delle categorie protette, una espressa deroga ai divieti di nuove assunzioni anche nel caso di soprannumerarietà".*

[487] Cfr. Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, Deliberazioni n. 36/2008/SSRR/PAR del 10 dicembre 2008, n. 49/2011/SSRR/PAR del 1° luglio 2011, n. 66/2012/SSRR/PAR del 23 ottobre 2012; cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 168/2012/PAR e n. 926/2012/PAR; cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 25/2013/QMIG e n. 22/2017/QMIG; cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 13/2014/PAR.

[488] Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 40/2014/PAR.

[489] Ad avviso della Sezione di controllo per la Sicilia cit.: "*Tale lettura non appare in contrasto con la Deliberazione delle Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2017/QMIG che è intervenuta su un quadro normativo diverso e comunque ad oggi del tutto mutato (essendo stati abrogati sia l'art. 16 comma 9 del DL n. 95/2012 che le lett. c), d), e) ed f) dell'art. 1, comma 420, della L. 190/2014) e in riferimento alle Regioni a Statuto ordinario che ad esso dovevano attenersi".*

[490] Cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 356/2013; Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 20/2014; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 298/2015.

assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire solo nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. Viceversa, nell'eventualità in cui il dipendente sia stato originariamente assunto a tempo pieno e abbia successivamente beneficiato di una riduzione dell'orario di lavoro, la trasformazione del rapporto di lavoro in full-time non è assimilabile ad una nuova assunzione, avendo il lavoratore diritto alla riespansione dell'orario di lavoro secondo quanto previsto dal CCNL di comparto […][491] *e dalla sussistenza del posto in organico".*

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 100/PAR/2016, 28 aprile 2016**, ha evidenziato che *"i vincoli in materia di c.d. "lavoro flessibile", riguardanti sia i contratti a tempo pieno che i contratti part time, appaiono rivolti anche ad evitare che le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato possano ricorrere all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile per eludere il blocco assunzionale a loro applicabile"*. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 391/2017/PAR, 26 giugno 2017**[492], **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 124/2017/SRCPIE/PAR, 28 giugno 2017.**

Sulla portata applicativa dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, con particolare riguardo al limite di spesa fissato per il personale assunto con forme di lavoro accessorio, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 53/2016/PAR, 13 maggio 2016**, ha ritenuto "*Si deve* […] *escludere che l'ente possa avvalersi di personale assunto con forme di lavoro accessorio, tanto più se destinato ad attività non immediatamente riconducibili alle funzioni fondamentali del comune, oltre il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, anche quando ciò comporti, secondo l'apprezzamento dell'ente medesimo, un onere minore per le finanze comunali rispetto a forme alternative di intervento"*[493].

Sulla possibilità di utilizzo dei cosiddetti "resti assunzionali" per il conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL, anche alla luce della disciplina introdotta dal comma 424 della legge di stabilità 2015, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 120/2016/PAR, 30 maggio 2016,** ha evidenziato come "*la vigenza della normativa dettata dal su richiamato comma 424 della legge di stabilità 2015 non impedisca agli enti il ricorso a forme di contratto di lavoro a tempo determinato, anche nella forme previste dall'art. 110 del TUEL, nel rispetto della disciplina dettata dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010. In ogni caso* […] *è opportuno che gli enti valutino, con estrema cautela il ricorso a forme assunzionali che, a seconda delle modalità di configurazione concreta, potrebbero eludere le finalità sottese al richiamato comma 424, con conseguente nullità del relativo contratto ai sensi dell'articolo 1344 del codice civile."*[494] In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 66/2017/PAR, 4 maggio 2017** secondo cui: "*i vincoli in materia di c.d. "lavoro flessibile", riguardanti sia i contratti a tempo pieno che i contratti part-time, hanno*

[491] Cfr. art. 4, comma 14, del CCNL 14 settembre 2000.

[492] Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazioni n. 65/2015/PAR, n. 174/2015/PAR, n. 175/2015/PAR, n. 206/2015/PAR. Cfr. altresì Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 97/2015/PAR.

[493] La Sezione di controllo per la Liguria cit. ha evidenziato inoltre che: *"Per i soli comuni di minori dimensioni, qualora la mancata assunzione di personale possa compromettere l'esercizio di funzioni fondamentali e risulti impraticabile ogni altro rimedio organizzativo, è quindi consentito, attraverso l'adozione di un apposito regolamento, di adeguarne la concreta applicabilità alle proprie specifiche esigenze, sempreché sia assicurata la finalità di contenimento della spesa di personale richiesta dalla legge. In ogni altra fattispecie, gli enti locali sono tenuti ad osservare il limite di spesa nei termini indicati dalla norma, restando preclusa ogni valutazione discrezionale rispetto ad un assetto di interessi fissato dalla legge statale in sede di definizione dei principi di coordinamento di finanza pubblica che, come tale, non ammette eccezioni se non quelle previste dalla legge medesima".*

[494] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 113/2015/PAR.

carattere indefettibile e sono rivolti anche ad evitare che le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato possano ricorrere all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile per eludere il blocco assunzionale a loro applicabile"[495].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 121/2016/PAR, 30 maggio 2016**, ha ritenuto che *"per i contratti di lavoro flessibile, un'eventuale deroga al limite della spesa sostenuta nell'esercizio 2009 nelle ipotesi di rimborso, da parte del piano di zona per i servizi sociali, della spesa di personale sostenuta dall'Ente* […] *non possa essere consentita in assenza di un'espressa disciplina derogatoria prevista ex lege* […]. *Infatti, i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato "spesa di personale" devono considerarsi cogenti e, in assenza di una specifica previsione normativa, si ritiene di poter escludere dal computo della spesa di personale, solo gli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG)"*.

Sulle modalità di impiego delle eventuali maggiori risorse disponibili a seguito della rideterminazione del limite di cui all'art. 9, comma 28 del DL n. 78 del 2010, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 66/2016/PAR, 7 giugno 2016,** ha richiamato quanto già affermato dalla giurisprudenza contabile che *"nel definire il concetto di «spesa sostenuta per le stesse finalità»(ossia se occorre aver riguardo alla spesa sostenuta per ogni singola tipologia di rapporto lavorativo a tempo determinato, ovvero alla spesa complessiva sostenuta per tutte le forme di lavoro flessibile) al fine del calcolo del limite legislativo alla spesa per il lavoro flessibile, ha osservato «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 per cento imposta agli enti locali (ora 100 per cento secondo l'interpretazione sopra indicata) opera con riferimento a ciascun aggregato di spesa e non a ciascuna, singola, voce»"*[496].

In merito al rapporto sussistente tra una norma introdotta dalla contrattazione collettiva e la disciplina introdotta dal legislatore in materia di capacità assunzionale, la **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 74/2019/PAR 13 giugno 2019** ha ritenuto: "*l'obbligo di contingentamento dei rapporti di lavoro a tempo parziale oggi disciplinato dall'articolo 53 del C.C.N.L. del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018, siglato il 21 maggio 2018, non può essere oggetto di deroga in sede di applicazione delle disposizioni che disciplinano i vincoli di spesa da rispettare ai fini del reclutamento di personale"*[497].

---

[495] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazioni n. 100/2016 e n. 120/2016.

[496] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 65 del 2015. Cfr. anche Sezione controllo Basilicata, Deliberazione n. 49/PAR/2013, Sezione controllo Emilia-Romagna, Deliberazione n. 186/PAR/2014.

[497] Ad avviso della Sezione di controllo friulana: *"Non rileva, in senso contrario, la constatazione che la relativa previsione sia oggi inserita in una disposizione del contratto collettivo nazionale, posto che essa si inserisce nel noto processo tendente, a partire dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, ad attuare una peculiare forma di "delegificazione" dei rapporti di pubblico impiego, superando gli effetti del preesistente regime pubblicistico mediante un effetto di sostituzione della fonte legislativa con la fonte contrattuale, che ha indirettamente superato anche il vaglio di costituzionalità (arg. ex C. cost. 25 maggio 1999, n. 185). Si aggiunge che, a fronte di eventuali dubbi in ordine alla qualificazione del tema in oggetto come rientrante (ex art. 40, comma 1 del d.lgs. 165/01) tra le materie escluse dalla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), n. 5 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, occorrerebbe tener conto della circostanza che, come ricordato, il medesimo decreto legislativo del 2001, nell'allegato A, richiama e specificamente conferma la disapplicazione di fonte negoziale".* Cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 31/2019/PAR, 22 marzo 2019, in ordine alla portata applicativa della previsione di cui al comma 228, secondo periodo, dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 75/2016/SRCPIE/PAR, 23 giugno 2016 "***i contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazioni nel predetto periodo di riordino della disciplina in materia di rapporti di lavoro flessibile e sino alla data del 31.12.2016 possono essere legittimamente stipulati, sempre che ricorrano tutti i presupposti di legittimità fissato nell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001".* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 337/2017/PAR, 12 maggio 2017.**

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 100/PAR/2016, Deliberazione n. 120/PAR/2016, Deliberazione n. 149/2016/PAR, 15 settembre 2016,** ha evidenziato come *"i vincoli in materia di c.d. "lavoro flessibile" hanno carattere indefettibile ed appaiono rivolti anche ad evitare che le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato possano ricorrere all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile per eludere il blocco assunzionale ad esse applicabile"*[498]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 4/2017/PAR, 9 marzo 2017**, ha ribadito che un ente locale *"potrà avvalersi di forme di lavoro a tempo determinato e/o di contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, nel rispetto della normativa applicabile e avendo cura di rispettare il limite di spesa fissato dall'art. co. 28, del DL 78/2010*[…]*"*[499].

Con riguardo alla questione sulla estensibilità alle Regioni della disciplina contenuta di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, limitativa delle assunzioni di personale con forme di lavoro flessibile prevista esplicitamente 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, legge n. 296/ del 2006, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 171/2016/PAR, 23 settembre 2016** ha ritenuto che *"le esigenze organizzative che giustificano, per gli enti locali, il regime derogatorio rispetto alla normativa limitativa delle assunzioni di personale con forme di lavoro flessibile, non sembrano automaticamente esportabili in capo alle strutture regionali, le quali, attese le dimensioni numeriche e finanziarie del proprio organico, dispongono di adeguati margini interni di flessibilità per garantire il rispetto dei vincoli alle assunzioni disposti dalle norme in commento. Ne deriva che, ad avviso di questa Sezione, la possibilità di superare il tetto del 50 per cento della spesa per lavoro flessibile sostenuta nell'anno 2009 di cui all'art. 11, comma 4-bis, del DL n. 90/2014, al ricorrere delle condizioni e nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010, sia limitata, in linea con il testo della norma, agli enti locali".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 279/2016/PAR, 10 ottobre 2016,** ha ribadito che *"la trasformazione di un rapporto di lavoro costituito originariamente a tempo parziale in un rapporto a tempo pieno (36 ore settimanali) si considera una nuova assunzione, sottoposta, come tale, ai limiti previsti dalla legge per i vincoli assunzionali*[500] […]. *Invece, nell'eventualità in cui il dipendente sia stato originariamente assunto a tempo pieno e abbia successivamente beneficiato di una riduzione dell'orario di lavoro, la trasformazione del rapporto di lavoro in full-time non è assimilabile ad una nuova assunzione,*

[498] Conformi a Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 174/PAR/2015.

[499] Sull'argomento concernente i limiti posti dall'art. 9, comma 28, cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 2/SEZAUT/2015/QMIG, 9 febbraio 2015, che ha affermato il principio di diritto secondo cui: *«le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, comma 4-bis, del DL 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»*. Cfr. anche, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 149/2016/PAR.

[500] Cfr., *ex multis*, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 8/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 51/2012/PAR.

avendo il lavoratore diritto alla riespansione dell'orario di lavoro secondo quanto previsto dal CCNL e dalla sussistenza del posto in organico"[501].

La **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 338/2016, 9 novembre 2016,** ha evidenziato come *"in attesa che si concludano le procedure previste dal comma 424 della legge di stabilità per il 2015, gli enti locali non possano procedere alla trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno in quanto fattispecie equiparata, dalla pregressa esaminata normativa, alla disciplina prescritta per le assunzioni a tempo indeterminato"*[502]. Infatti, ad avviso della medesima Sezione, "*la trasformazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato part-time in rapporto a tempo pieno, impegnando la quota dei contingenti assunzionali di cui l'ente locale dispone in virtù dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, impedirebbe di conseguire l'obiettivo del comma 424 ovvero l'assunzione del personale in sovrannumero delle province* […]*".*

La **Sezione regionale di controllo per la Basilicata**, **Deliberazione n. 51/2016/PAR, 15 dicembre 2016**, ha ritenuto che "*laddove non vi sia «trasformazione» del rapporto da part time a tempo pieno, l'aumento delle ore lavorative nel part time può essere ammesso a condizione che sia rispettato il limite generale di spesa di personale, ovvero, detto in altre parole, che l'aumento di ore (e di spesa) non determini il superamento del limite/parametro su cui misurare l'obiettivo di contenimento della spesa. E ciò sulla base del principio condiviso da questa Sezione, per cui l'aumento dell'orario lavorativo part time è consentito se il conseguente aumento della spesa trovi capienza nei limiti generali in materia di spesa di personale ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica*[…][503].

In materia di contratti di lavoro c.d. «flessibili», la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 2/2017/PAR, 19 gennaio 2017**, ritenendo ammissibile l'utilizzo dei fondi regionali per il finanziamento delle assunzioni a tempo determinato connesse ai progetti LPU, ha affermato che "*alla luce di quanto fin qui rappresentato, in accordo con le previsioni introdotte dall'art. 3, co. 9, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, il Comune che intenda avviare progetti LPU con fondi specifici aggiuntivi, interamente finanziati dalla Regione e senza obbligo di restituzione, non è tenuto al rispetto dei limiti attualmente previsti dal primo e secondo periodo dell'art. 9, co. 28 del DL 78/2010 per le assunzioni temporanee di personale"*[504].

---

[501] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 298/2015/PAR, n. 51/2012/PAR, n. 873/2010/PAR, n. 251/2014/PAR.

[502] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 272/2015.

[503] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione. n. 144/2016. Come evidenziato dalla Sezione di controllo per la Basilicata cit., "*È del tutto evidente, peraltro, che gli spazi assunzioni liberatisi in conseguenza delle cessazioni dovranno ridursi se l'Ente decidesse di disporne non già a fini di turn over ma per incrementare l'orario dei rapporti part time. I cc.dd. «spazi assunzionali», infatti, altro non rappresentano che «spazi finanziari» liberatisi in conseguenza delle cessazioni dal rapporto di lavoro e utilizzabili per nuove assunzioni, nei limiti di legge. Pertanto, se è vero che la cessazione di unità di personale determina risparmio di spesa da destinare (nei limiti di legge) a nuove assunzioni (turn over), sarebbe errato concludere che, laddove non vi sia assunzione per «trasformazione», ma vi sia solo un aumento delle ore lavorative del rapporto part time, tale spesa aggiuntiva non incida, riducendoli, sugli spazi finanziari da destinare al turn over. Diversamente opinando si andrebbero a sommare le maggiori spese per incremento dell'orario part time con la spesa per nuove assunzioni e – salvo il caso in cui la spesa per l'aumento dell'orario part time venga impegnata a valere sulla percentuale di risparmio non destinabile a turn over – potrebbe risultare violato il limite complessivo di spesa di personale di cui al citato comma 557".*

[504] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, *ex multis*, Deliberazioni n. 18/2015/PAR e n. 51/2015/PAR; cfr. anche Sezioni regionali di controllo per la Campania, Deliberazione n. 167/2015/PAR, per l'Emilia Romagna, Deliberazione n. 130/2015/PAR, per la Liguria, Deliberazione n. 26/2016/PAR e per la Puglia, Deliberazioni n. 100/2016/PAR, n. 120/2016/PAR e n. 149/2016/PAR; cfr., inoltre, Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 26/SEZAUT/2015/QMIG, n. 28/SEZAUT/2015/QMIG e n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, sulla corretta determinazione dei limiti assunzionali gravanti sugli enti locali, con specifico riferimento agli assunti per progetti LPU interamente finanziati dalla Regione.

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 12/2017/PAR, 2 febbraio 2017, Deliberazione n. 93/2019/PAR, 7 giugno 2019** ha ritenuto che *"in caso di trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro a tempo parziale, che il citato articolo 3, comma 101, legge n. 244/2007 equipara a nuova assunzione, l'incremento di spesa che l'ente locale sostiene, e sulla cui base deve verificare la capienza nel contingente di assunzioni annuali effettuabili è pari alla differenza fra la spesa sostenuta per il rapporto di lavoro a tempo parziale e quella discendente dalla trasformazione del rapporto a tempo pieno anche al fine di evitare comportamenti "elusivi" dei vigenti vincoli in materia di turn over. Trattandosi, infatti, di un limite quantitativo mai preso in considerazione prima, neanche in occasione degli incrementi di orario con cui è stata integrata la prestazione lavorativa part time, in questa fase di trasformazione del rapporto la differenza oraria fra l'originario contratto di lavoro ed il contratto a tempo pieno va ad incidere integralmente sugli spazi assunzionali dell'Ente"*. Nello stesso senso anche **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 62/2019/PAR, 31 ottobre 2019; Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 86/2019/PAR, 22 novembre 2019**[505].

La **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 40/2017/PAR, 9 febbraio 2017**, ha ribadito l'orientamento già espresso dalla giurisprudenza contabile, secondo cui *«in attesa che si concludano le procedure previste dal comma 424 della legge di stabilità 2015, gli enti locali non possono procedere alla trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno in quanto fattispecie equiparata, dalla pregressa esaminata normativa, alla disciplina prescritta per le assunzioni a tempo indeterminato»* nel senso che *"tale trasformazione è equiparata a nuova assunzione"*[506].

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 68/2017/PAR, 14 marzo 2017** ha ritenuto di dover aderire all'orientamento giurisprudenziale maggioritario, secondo il quale *"l'applicabilità del disposto di cui all'art. 3, comma 101, della legge n. 244 del 2007 è limitata alla vera e propria trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, mentre ne rimane esclusa l'ipotesi dell'incremento delle ore lavorative. «Un mero aumento orario non integra», infatti, una «nuova assunzione», sicché «non fa scattare la soggezione ai limiti e divieti alle stesse, sempreché ciò non si traduca in una manovra elusiva»*[507]*. «Resta fermo, peraltro, che la facoltà d'incremento delle prestazioni lavorative può essere legittimamente esercitata solo nel rispetto di tutti i vincoli e i limiti fissati dal legislatore e, comunque, con l'obbligo di includere nel computo della spesa del personale l'onere derivante dal maggior numero di ore da retribuire»"*[508].

La **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 164/2017/PAR, 1° agosto 2017**, ha ritenuto che *"al fine di usufruire del regime derogatorio, che individua come limite alla spesa complessiva per il lavoro flessibile la spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, il rispetto dell'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 si concretizzi, per l'appunto, nell'osservanza del comma 557-quater del medesimo articolo, introdotto dal comma 5-bis dell'art. 3 del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Da ciò ne consegue che, a tal fine, risulta necessario assicurare che, nella programmazione triennale dei fabbisogni di personale, le spese di personale siano contenute nel limite del "valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"; valore individuato, come visto, nel "parametro temporale fisso e immutabile" di cui al triennio*

[505] Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 52/CONTR/10; Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 27/SEZAUT/2014/QMIG, n. 25/SEZAUT/2017/QMIG e n. 4/SEZAUT/2019/QMIG.
[506] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 272/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 202/2015/PAR.
[507] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 20/2014/PAR.
[508] Cfr. Sezioni Riunite per la Regione siciliana, Deliberazione n. 19/2012/SS.RR./PAR.

2011/2013. Ciò sta a significare che l'eventuale rispetto di tale vincolo normativo nell'anno di riferimento, come risultante dalla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, consente, in applicazione della citata disposizione derogatoria, di usufruire, in relazione alla medesima annualità, del regime più favorevole del cento per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per il lavoro flessibile".

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 159/2017/PAR, 111 dicembre 2017**, ha ribadito che *"il mero incremento orario di un rapporto di lavoro a tempo parziale, pur non realizzando una trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale in un rapporto di lavoro a tempo pieno assimilabile ad una nuova assunzione, incide sulla capacità assunzionale dell'ente nella misura in cui risulta necessario rispettare il limite generale della spesa del personale.* […] *In altre parole, non è consentito utilizzare gli spazi finanziari, generati da cessazioni, per effettuare nuove assunzioni, senza considerare la maggiore spesa derivante dal mero incremento orario dei rapporti di lavoro a tempo parziale. La capacità di assumere, riconosciuta dal legislatore per effetto di cessazioni, va infatti conciliata con il contemporaneo obbligo di rispettare i limiti previsti dallo stesso legislatore in tema di spesa del personale. Diversamente opinando, sommando le maggiori spese per l'incremento orario con le maggiori spese consentite per nuove assunzioni, potrebbe risultare violato il limite complessivo della spesa del personale"*[509].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 3/2018/PAR, 24 gennaio 2018**, ha ribadito che *"i vincoli in materia di c.d. "lavoro flessibile" hanno carattere cogente ed indefettibile ed appaiono rivolti anche ad evitare che le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato possano ricorrere all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile per eludere il blocco assunzionale ad esse applicabile* […][510]*"*. Pertanto, con riguardo alla disciplina prevista dall'art. 9, comma 28, del DL 31 maggio 2010, n. 78[511], la medesima Sezione ha osservato che *"trattandosi di normativa che impone specifici vincoli in materia di spesa del personale per lavoro di tipo flessibile eventuali deroghe possono essere previste esclusivamente mediante un'apposita disciplina" e che "quando il legislatore ha ritenuto di escludere dall'alveo della spesa del personale i costi sostenuti per il personale assunto per far fronte ad emergenze conseguenti ad eventi sismici lo ha espressamente dichiarato come avvenuto con l'art. 11, comma 4 ter, del DL 24/06/2014 n. 90 convertito dalla legge 11/08/2014 n. 114 per i comuni colpiti dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012 ai quali non si applicano, a decorrere dall'anno 2013 e per tutto il predetto periodo dello stato di emergenza, le limitazioni imposte dal su richiamato art. 9, comma 28. Ad avviso della Sezione, inoltre, anche la base di calcolo cristallizzata all'esercizio 2009 afferente la spesa per il personale per lavoro flessibile deve includere i costi per il personale assunto per far fronte all'emergenza causata dal sisma del 2002."* In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 107/2019/PAR, 3 dicembre 2019.**

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 91/2018/PAR, 21 marzo 2018**, ha ribadito che *"la trasformazione di un contratto di lavoro part time (ab initio) in un rapporto a tempo pieno, costituisce nuova assunzione e soggiace alle limitazioni normative sulla capacità assunzionale. Fermo restando il principio di diritto secondo il quale il trasferimento di un dipendente per mobilità volontaria è da considerare neutro, sia ai fini del turn over per l'ente cedente, che con riferimento alla assunzione per l'ente cessionario".* La medesima Sezione ha specificato che *"Non costituisce, invece, nuova assunzione (ai fini della*

[509] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 144/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 51/2016/PAR.
[510] Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazioni n. 100/PAR/2016, n. 120/PAR/2016, n. 149/PAR/2016 e n. 174/PAR/2015.
[511] Si rammenta, inoltre, che il medesimo comma 28 prescrive che il mancato rispetto dei limiti di spesa in esso previsti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

capacità assunzionale) l'incremento di ore di un contratto di lavoro part time, purché non vengano poste in essere fattispecie potenzialmente elusive della lettera e dello spirito della norma, sia sotto il profilo quantitativo, sia con riferimento al personale coinvolto[512] […], *né venga violato il limite della spesa di personale disciplinato dalla legge 296/2006 e ss.mm. e ii. A tal proposito giova rammentare che, fermo restando la piena validità delle norme che sanciscono la neutralità della mobilità ai fini della capacità assunzionale e che disciplinano, più in generale, le limitazioni sotto il profilo quantitativo al turn over, il legislatore ha previsto un'altra tipologia di limite che incide sul contenimento delle spese di personale, e che trova, così come già detto in precedenza, il suo riconoscimento nell'art. 1, comma 557 (o 562), della legge 296/2006 e nelle norme che vietano assunzioni per il mancato rispetto di alcune regole di natura finanziaria, quale il pareggio di bilancio o l'approvazione dei documenti programmatici e di rendiconto".*

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 55/2018/PAR, 23 marzo 2018**, ha richiamato il costante orientamento della giurisprudenza contabile secondo il quale "*l'esclusione dal calcolo della spesa del personale, anche per contratti di lavoro flessibile, può ritenersi ammissibile esclusivamente nelle ipotesi di finanziamenti comunitari o di privati che non comportino alcun aggravio per il bilancio dell'Ente* […] *non potendosi, quindi, reputare consentita tale esclusione per le ipotesi di finanziamenti con risorse di provenienza statale"*[513].

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 83/2018/PAR, 20 aprile 2018**, ha ritenuto che "*in pendenza dell'entrata in vigore del nuovo CCNL, rimane vincolante, a pena di nullità, il limite di assunzione di dipendenti pubblici a tempo determinato nella misura del 20 per cento di quello presente in servizio a tempo indeterminato al momento della conclusione del contratto di lavoro, ancorché la relativa spesa sia finanziata con fondi esterni e non con risorse di bilancio* […]*"*

Sulla questione interpretativa sottesa alla corretta applicazione dell'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010, che ha introdotto limitazioni al tetto di spesa del 2009 per il lavoro flessibile agli enti in regola con l'obbligo di ridurre la spesa di personale, di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 73/2018, 22 maggio 2018**, ha ritenuto di uniformarsi alle conclusioni cui è pervenuta la Sezione delle Autonomie[514], ritenendo che *"l'ordinamento non consenta alle pubbliche amministrazioni di superare per le assunzioni a tempo determinato il livello di spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, non prevedendosi alcuna deroga per gli enti di piccole dimensione né per quelli cd. virtuosi e neppure per far fronte ad esigenze eccezionali o di carattere transitorio".*

Sulla corretta interpretazione del comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), la **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 69/2019/PAR, 13 maggio 2019, Deliberazione n. 74/2019/PAR, 13 giugno 2019** ha ribadito che *"è possibile programmare, a fronte della cessazione di un dipendente a tempo indeterminato in regime di full time (36 ore settimanali), l'assunzione di due dipendenti part time (18 ore settimanali), ma a*

[512] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 338/2016/PAR.

[513] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 8/2007/PAR, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 137/2017/PAR.

[514] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 2/2015, con la quale è stato risolto il contrasto giurisprudenziale insorto, da un lato, tra le Sezioni regionali di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 327/2014/QMIG)e per il Molise, Deliberazione n. 220/2014/PAR, le quali hanno ritenuto che *"gli enti locali virtuosi non incontrerebbero, per il lavoro flessibile, il limite della spesa complessiva sostenuta per le stesse finalità nel 2009, residuando come unico limite quello delle risorse disponibili a legislazione vigente"*; dall'altro, tra la Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 66/2014/PAR, la Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 174/2014/PAR e Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 232/2014/PAR le quali, invece, hanno ritenuto, *"valorizzando il tenore letterale della predetta disposizione, che, in ipotesi di ricorso a forme di lavoro flessibile, gli enti locali sono in ogni caso tenuti a garantire l'osservanza della disciplina vincolistica la quale impedisce di oltrepassare l'ammontare della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'esercizio 2009"*.

condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008"[515].
Con riguardo all'osservanza dei presupposti di cui all'articolo 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 200/2019/PAR, 29 luglio 2019**, ha ribadito l'orientamento della giurisprudenza contabile che *"ha, tra l'altro confermato che la diminuzione delle risorse finanziarie disponibili per la spesa di personale a tempo determinato, conseguente all'applicazione del parametro percentuale della spesa storica, circoscrive l'utilizzo di contratti di tipo flessibile alle evenienze temporanee ed eccezionali (non potendo le tipologie di lavoro in questione sopperire ad esigenze di tipo ordinario e duraturo), allo scopo di favorire, ex art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, non condizionando nemmeno la normativa contrattuale in essa richiamata, oltre che i vincoli generali previsti, in materia, dall'ordinamento. Pertanto, oltre ai limiti espressamente richiamati dall'art. 9, comma 28, del DL 78/2010, l'Amministrazione dovrà verificare tutti gli ulteriori limiti previsti dall'ordinamento, i presupposti di cui all'art. 36, comma 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e quelli contrattuali* […]"[516]. Ad avviso della medesima Sezione, *"ampliando in maniera incontrollata le maglie dei vincoli di spesa oltre i requisiti previsti dalle norme, si violerebbe* […] *il fine ultimo dell'articolo 9, comma 28, del DL n. 78/2010, in combinato disposto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, che consiste nella voluntas legislatoris di riduzione della spesa di una determinata categoria di rapporti che possono essere instaurati esclusivamente per esigenze di carattere temporaneo ed eccezionali e dunque non programmabili, e non, al contrario, direttamente nella soddisfazione dei bisogni di un ente seppur nell'invarianza della spesa di personale"*. A tal proposito è stato evidenziato l'orientamento espresso della giurisprudenza contabile secondo cui *"il ricorso a queste forme contrattuali [flessibili] non può essere precluso indipendentemente dall'osservanza o meno, da parte dell'ente, dei vincoli di spesa ed assunzionali vigenti, in quanto ciò impedirebbe il ricorso ad una modalità organizzatoria che, in presenza dei presupposti stabiliti dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, mira a sopperire a carenze temporanee di personale necessario a garantire, soprattutto nei piccoli comuni la continuità dell'attività istituzionale"*[517].

7. Incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL

Altre pronunce delle Sezioni Regionali di controllo hanno riguardato la materia degli incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. n. 267 del 2010.
In merito, si evidenzia che il legislatore, in sede di conversione del DL n. 113 del 2016 con legge n. 160 del 2016, ha novellato l'art. 9, comma 28, d.lgs. n. 78 del 2010 escludendo espressamente dalle limitazioni ivi previste le spese per le assunzioni a tempo determinato effettuate ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2010.

Sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 219, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016) ed in particolare circa gli effetti che ne derivano in ordine alla possibilità di reclutare personale dirigente presso gli enti locali, la **Sezione regionale di controllo di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 87/2016/PAR, 11 aprile 2016**, ha rilevato che *"l'ipotesi di*

[515] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 4/SEZAUT/2019/QMIG, 1° aprile 2019, che come noto ha enunciato la seguente questione di massima: «*Nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche e ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, la determinazione dei limiti assunzionali ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008. Conseguentemente, purché si verifichino dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'Ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne assorbano completamente il monte ore*».
[516] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/SEZAUT/2018/QMIG; inoltre, cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazioni n. 548/2018/PAR e n. 181/2018/PAR.
[517] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/2018/QMIG cit.

conferimento di incarichi a termine ex novo […] *non è di regola validamente percorribile, ove essa* […] *attenga alla preposizione a posti di funzione ai sensi dell'art. 110 TUEL, comma 1, per fare fronte a vacanze conclamate alla data del 15 ottobre 2015, a meno che la fattispecie non ricada fra le eccezioni alla clausola di indisponibilità. Allo stesso modo, di norma non è ammissibile per il raggiungimento di identico scopo l'ipotizzata alternativa* […] *di dare corso ai procedimenti ex art. 110, comma 1, avviati nella fase intertemporale compresa fra il 15 ottobre 2015 e l'entrata in vigore della legge di stabilità 2016 in cui la disposizione è inserita, fattispecie, tra l'altro, chiaramente inammissibile anche a tenore letterale. Tanto si evince, infatti, da una lettura a contrariis del regime delle eccezioni ammesse che consentono di portare a compimento le sole procedure avviate antecedentemente"*[518]. In merito, la medesima Sezione ha rilevato, inoltre, come *"lo stesso regime delle eccezioni risulti fortemente penalizzante per gli enti locali, rimanendo le diverse ipotesi ivi contemplate non applicabili ai Comuni, a meno di non aprire il varco ad un'ampia discrezionalità in materia con conseguente interpretatio abrogans del comma 219, operazione elusiva e contrastante con le enunciazioni contenute in altre disposizioni della medesima legge n. 208/2015 (vedasi comma 224). A ciò aggiungasi la difficile conciliabilità di tali eccezioni con i vincoli derivanti dalle previgenti norme in materia di assunzioni e segnatamente da quelli posti dall'art. 1, comma 424 della legge n. 190/2014 e dall'art. 110, 1 comma TUEL nel testo novellato, ai quali le amministrazioni comunali devono comunque attenersi nel coprire, tra gli altri, anche i posti dirigenziali disponibili"*.[519] Nello stesso senso anche la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 209/PAR/2016, 20 luglio 2016**, *"ritenendo applicabile le limitazioni di cui all'art. 1, comma 219, della legge 208/2015 anche agli enti locali"*; cfr. inoltre **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 217/2016/PAR, 24 novembre 2016.**

Sulla possibilità dell'applicazione dell'istituto dell'aumento di ore di un contratto part-time a tempo determinato ex art. 110 del TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 144 /2016, 20 maggio 2016,** ha reputato *"in via di principio che, sia necessario il rispetto dei limiti 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) nonché* […] *dell'applicazione del vincolo di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, DL n. 78/2010"*.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 159/2016/PAR, 26 maggio 2016**, ha richiamato il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie secondo cui «*(l)e spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010*» che "*in particolare, è stato affermato sulla scorta di un'interpretazione logico-sistematica del quadro normativo vigente imperniata sulla giurisprudenza costituzionale resa in materia (sentenza n. 173 del 2012), giurisprudenza che, in riferimento all'art. 9, comma 28, del*

[518] Il riferimento è al peculiare regime fissato dal comma 219, basato sulla distinzione fra posti disponibili e posti indisponibili che opera retroattivamente. La Sezione di controllo per il Lazio cit. ha, infatti, aggiunto che *"L'espresso orientamento si basa sulla presunzione che i posti da coprire – anche con le prospettate procedure a termine – ricadano nel contingente di quelli indisponibili, nei sensi richiesti dal comma 219, qualificazione che presuppone due requisiti, e cioè la vacanza di fatto alla data più volte menzionata e l'insussistenza di una delle ipotesi di esclusione previste dalla norma* […] *da ritenersi eccezionali e derogatorie"*. Ad avviso della medesima Sezione, infatti, *"da un lato le dette eccezioni riguardano i posti già oggetto di bandi e avvisi selettivi alla data del 15 ottobre 2015, dall'altro quelli che vanno assegnati in base a norme di legge, richiamo quest'ultimo da valorizzare in concreto nell'ambito della pianificazione di competenza dei Comuni e, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, coerente con motivate esigenze di fabbisogno minimo indefettibile per soddisfare la corretta erogazione di servizi essenziali secondo elementari principi di ragionevolezza e non contraddizione dell'ordinamento"*.

[519] Cfr. in proposito, Sezione delle Autonomie, Deliberazioni nn. 19/SEZ AUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUTA/2015/QMIG.

decreto-legge n. 78 del 2010, ha ribadito il valore generale della disposizione, precisando che essa «pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato» (Deliberazione n. 14/SEZAUT/2016/QMIG)".

La **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 94/2016/PAR, 1° giugno 2016**, ha ritenuto che *"il divieto di assunzione introdotto dal comma 424 per consentire la prioritaria ricollocazione del personale provinciale in soprannumero destinatario delle procedure di mobilità, avendo ad oggetto esclusivamente le assunzioni a tempo indeterminato, disciplina un fenomeno diverso da quello degli incarichi a contratto ex art. 110 TUEL* […], *notoriamente caratterizzati dalla natura flessibile"*[520].
Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 134/2016/PAR 28 giugno 2016**: *"Spetta al Comune* […] *valutare la fattispecie concreta al fine di addivenire ad un corretto esercizio del proprio potere di autodeterminazione in riferimento all'imputazione della spesa per il personale, nel rispetto del quadro legislativo vigente"*. Ciò sulla base dell'interpretazione seguita dalla Sezione delle Autonomie[521] in merito alla *"specialità"* dei vincoli assunzionali, di cui all'art. 110, comma 1 del TUEL e secondo la quale "[l]*e spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010"*. La Sezione delle Autonomie ha, altresì, chiarito che: «*La circostanza* […] *che una disciplina possa definirsi come speciale, in quanto regolante un particolare settore della pubblica amministrazione, non significa, quasi fosse una automatica conseguenza, che detta normativa sia anche derogatoria dei principi di carattere generale ad essa riferibili. Specialità e deroga sono, infatti, due concetti giuridicamente distinti*».

In merito alla applicabilità anche agli enti locali delle limitazioni di cui all'art. 1, comma 219, della legge 208/2015, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 209/PAR, 20 luglio 2016**, condividendo altri orientamenti della giurisprudenza contabile in merito[522], ha ritenuto: *"Il fatto che taluni posti dirigenziali(vacanti al 15 ottobre 2915) siano indisponibili non impedisce una revisione del sistema direzionale dirigenziale, posto che l'indisponibilità di taluni posti è soltanto temporanea come espressamente sancito nel comma 219 «Nelle more dell'adozione dei decreti attuativi». Lo scopo della suddetta disposizione è*

---

[520] Infatti, la Sezione di controllo per il Molise cit., ha sostenuto: *"l'inapplicabilità alla tipologia di incarichi di cui al comma 1 del citato art. 110 TUEL delle disposizioni di cui all'articolo 36 del d.lgs. n. 165/2001, nel punto in cui si prescrive che le assunzioni relative al lavoro flessibile possano essere effettuate solo «per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale». Invero, a differenza di quanto previsto nell'art. 36, comma 2, […] con l'art. 110, comma 1, si prevede uno strumento utilizzabile al fine di dare copertura a posti già previsti dalla dotazione organica; il che certifica trattarsi di esigenze assolutamente non eccezionali o temporanee. Inoltre, mentre l'art. 36 fa riferimento in generale a contratti di lavoro flessibili diversi da quello di lavoro subordinato a tempo indeterminato, l'art. 110 comma 1 presuppone la presenza di posti in questo caso dirigenziali in dotazione e regolamenta le modalità di affidamento degli incarichi. Esclusa pertanto la limitazione alle sole ipotesi in cui l'ente debba "rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale", il ricorso agli incarichi ex art. 110, comma 1, TUEL sarà quindi sottoposto esclusivamente alla sussistenza dei presupposti contemplati dalla medesima disposizione. Ne consegue che, "fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire", sarà necessario preventivamente espletare a tal fine "selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico".*
[521] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/SEZAUT/2016/QMIG, 3 maggio 2016, sulla base dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. *C. Cost. sentenza 6 luglio 2012, n. 173* nella quale, ribadito il valore generale dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, è precisato che essa *"pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato"*. Cfr. anche, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 159/2016/PAR del 26 maggio 2016.
[522] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 87/2016/PAR.

quello di lasciare inalterata la situazione dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015 (data di approvazione del disegno di legge di stabilità 2016 da parte del CDM) per dare piena attuazione alla riforma prevista dalla legge 124/2015 senza che la riforma possa essere in qualche modo pregiudicata da assunzioni fatte per eludere lo scopo della stessa. Diversa la situazione dei posti che non erano vacanti alla data del 15 ottobre 2015. […] *In estrema sintesi questa sezione giudica applicabile l'articolo 1 comma 219 della legge 108/2015 anche agli enti locali per ogni tipo di assunzione dirigenziale (comprese quella ex articolo 110 del decreto legislativo 267/2000). Sono escluse dall'applicazione dell'art. 1 comma 219 i posti non vacanti alla data del 15 ottobre 2015".*

Con riguardo a quanto previsto dall'art. 110, comma del TUEL[523], la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 298/2016/PAR, 14 settembre 2016**, ha ribadito: *"L'uso tecnico del termine "costo"* […] *consente di riferire la deroga, indirettamente, ai soli vincoli che incidono sulla "spesa" dell'ente (unità elementare del passivo del conto del bilancio pubblico, indicativo dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi e non mera unità di rappresentazione quantitativa di un fattore produttivo), comunque finanziata* […][524]*. Di conseguenza, nel sistema vigente, la norma costituisce una deroga al solo vincolo oggi previsto per il finanziamento dei "costi" di personale correlati al trattamento accessorio, ai sensi dell'art. 9 comma 2-bis del DL n. 78/2010 (tetto per il trattamento accessorio, cfr. SRC Lombardia nn. 489/2012/PAR e 225/2013/PAR), ma non per gli altri limiti di legge alla "spesa" per il personale]"*[525].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 378/2016/PAR, 29 novembre 2016**, ribadendo come *"«l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato»* […], *e che è presente nell'ordinamento «un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di pubblico impiego a tempo indeterminato»* […], *sottolinea* […], *la precettività del vincolo anche nei confronti delle spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000, le quali non solo «devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010»* […][526]*, ma anche quindi rispettare il vincolo dell'art. 1 comma 236 della legge n. 208/2015".*

Sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 219 della legge n. 208 del 2015[527], concernente

---

[523] L'art. 110, comma 3 del TUEL, stabilisce che *"il trattamento economico e l'eventuale indennità ad personam sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale"*.

[524] Cfr. in generale, Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 26 /SEZAUT/2014/QMIG e n. 14/SEZAUT/2016/QMIG nelle quali è stato ritenuto applicabili agli incarichi ex art. 110 TUEL le limitazioni di cui all'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 2010.

[525] La Sezione di controllo per la Campania cit. ha, inoltre, ribadito: *"Invero, la ratio della norma non può essere "dequalificare" una "spesa" rispetto alla corretta rappresentazione in bilancio in base alla sua natura, ma va individuata nella intenzione di sottrarre il sistema di retribuzione e incentivazione di una particolare categoria di personale, derogando all'ordinaria disciplina contemplata dalla legge e dal contratto per il finanziamento della politica del personale, senza peraltro sottrarre la spesa conseguente ai vincoli generali pervisti dal coordinamento della finanza pubblica"*.

[526] Sezione Autonomie, Deliberazione n. 14/2016; cfr. anche Sezione Regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 134/2016/PAR; cfr. altresì, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 159/2016 del 26 maggio 2016.

[527] L'art. 1, comma 219 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 cit. dispone che: *"Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto*

come misura di contenimento della spesa pubblica l'indisponibilità dei posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 233/2016/PAR, 1° dicembre 2016**, ha richiamato il principio affermato 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 posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale"*[528]. Con successiva pronuncia, la Sezione delle Autonomie aveva precisato, inoltre, che *"gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3 del DL n. 90/2014 (programmazione finanziaria, contabile e del fabbisogno di personale).* […] *Il riferimento "al triennio precedente" inserito nell'art. 4, comma 3, del DL n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del DL 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"*[529].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 56/2017/PAR, 31 gennaio 2017**, ha ritenuto *"condivisibile l'inclusione, nell'ambito del vincolo di indisponibilità, anche dei posti di qualifica dirigenziale coperti attraverso il conferimento di incarichi a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL. Come correttamente osservato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia*[530]*, infatti, il conferimento di incarichi dirigenziali a termine non rientra tra le tipologie espressamente escluse dalla norma, da intendersi quale numerus clausus, insuscettibile di ampliamento da parte di questa Sezione. Pur comprendendo la difficoltà nella quale verranno a trovarsi gli enti che* […] *del tutto legittimamente hanno fatto ricorso alla tipologia di rapporto di lavoro a termine per coprire i posti vacanti, utilizzando la facoltà, a tal*

---

legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma".

[528] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26 del 20 luglio 2015.

[529] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28 del 14 settembre 2015. In merito alla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 219 della legge n. 208/2015 si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 209/PAR, 20 luglio 2016, affermando che *"Lo scopo della suddetta disposizione è quello di lasciare inalterata la situazione dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015 (data di approvazione del disegno di legge di stabilità 2016 da parte del CDM) per dare piena attuazione alla riforma prevista dalla legge 124/2015 senza che la riforma possa essere in qualche modo pregiudicata da assunzioni fatte per eludere lo scopo della stessa. Diversa la situazione dei posti che non erano vacanti alla data del 15 ottobre 2015. I posti non vacanti al 15 ottobre 2015 e le altre di ipotesi di esclusione previste dalla norma rendono legittima la copertura dei suddetti nel rispetto, ovviamente, di tutte le altre norme che disciplinano l'assunzione del personale negli enti locali sia per quanto riguarda quelle a tempo indeterminato sia quelle a tempo determinato senza dimenticare inoltre le norme che disciplinano il collocamento del personale in mobilità ("esuberi") in esito al processo di riforma delle province".*

[530] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 73/2016/PAR.

fine, offerta da 1° comma dell'art. 110 TUEL, tuttavia, non può non rilevarsi che la disposizione che impone il vincolo non lascia margine ad una diversa e più favorevole interpretazione".

La **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 66/2017/PAR, 4 maggio 2017**, ha evidenziato che secondo la recente giurisprudenza contabile "*si ritiene non più operante la deroga prevista per gli incarichi dirigenziali conferiti dagli enti locali ai sensi dell'articolo 110, comma 1 e si afferma, pertanto, la riconducibilità, degli stessi ai limiti assunzionali di cui all'articolo 9, comma 28, del DL n. 78 del 2010, sulla base delle seguenti considerazioni: a) la rammentata riformulazione dell'articolo 19, comma 6-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001; b) la valenza ermeneutica delle linee guida destinate alle relazioni dei revisori dei conti degli enti locali* […]*; c) il principio generale di contenimento della spesa, quale chiave di interpretazione delle norme in esame"*[531].

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 84/2017/PAR, 11 settembre 2017** [532] che, tra l'altro, sulla controversa materia dei rapporti intercorrenti tra le disposizioni dell'art. 110, comma 1, TUEL e le disposizioni del comma 28 dell'art. 9 del DL n. 78 del 2010, ha richiamato quanto espresso in merito dalla giurisprudenza contabile[533] che ha ritenuto "*applicabile a tutte le fattispecie assunzionali di cui al ripetuto art. 110, comma 1, TUEL i limiti fissati dal menzionato comma 28, tenendo conto anche degli arresti della sentenza della Corte Costituzionale n. 173/2012 sulla valenza generale dei limiti medesimi*". Poco dopo l'art. 16, comma 4-*quater*, del DL 24 giugno 2016, n. 113 (convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160) ha modificato il comma 28 dell'art. 9 del DL n. 768 del 2010, *escludendo espressamente dalle "limitazioni* [ivi] *previste* […] *le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del testo unico di cui al d.lgs. n. 267/200".* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 169/2019/SRCPIE/PAR, 12 dicembre 2019.**

In materia di trattamento economico degli incarichi di cui all'art. 110 del TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 69/2017/PAR, 26 ottobre 2017**, ha precisato che *"la corresponsione dell'indennità ad personam dovrà essere valutata e motivata dall'Organo esecutivo, non solo nel quantum ma anche nell'an, avendo riguardo alla sussistenza in concreto dei presupposti previsti dal combinato disposto del comma 3 dell'art. 110 TUEL e del comma 6, dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001. Solo* […] *in presenza di un quid pluris, sarà possibile commisurare e, quindi, riconoscere il diritto all'indennità ad personam in esame. Del pari, l'indennità de qua non potrà essere commisurata e, quindi, riconosciuta avendo riguardo al parametro della "durata limitata" e delle "condizioni di mercato", qualora il soggetto incaricato faccia già parte del comparto pubblico, in quanto parametri ontologicamente utilizzabili solo con riferimento a soggetti terzi, al fine di "compensare" lo svantaggio subito dalla durata condizionata del rapporto e/o dall'uscita dal mercato. Il tutto ricordando che ogni valutazione, e la connessa motivazione, dovranno avere riguardo al principio -immanente al*

[531] Ciò *"ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., legge n. 266 del 2005, con riferimento alla tabella di cui al punto 6.6.3 dei questionari allegati alla Deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR, in cui le spese degli incarichi conferiti ex articolo 110, comma 1 del TUEL sono conteggiate nei limiti di cui all' articolo 9, comma 28, del DL n. 78 del 2010, richiamando espressamente l'abrogazione (con riferimento agli enti locali) dell'articolo 19, comma 6-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001"*, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/2016/QMIG; cfr. anche *Corte Cost., sentenza n. 173 del 2012*; Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 66/2016; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 159/2016 e Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 134/2016.

[532] La Sezione regionale di controllo per l'Umbria, cit., ha ritenuto inammissibile la richiesta di parere sottopostale dall'ente locale per *"la mancanza di problematicità giuridica"* ovvero *"per carenza del presupposto fondamentale della funzione consultiva, costituito dall'esistenza di una oggettiva difficoltà interpretativa della normativa da applicare nei quesiti rivolti"*. Nello stesso senso anche Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 3/2018/PAR, 17 gennaio 2018 e 21/2018/PAR, 14 febbraio 2018.

[533] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/2016 del 3 maggio 2016. Cfr. anche, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 87/2016/PAR, 4 ottobre 2016.

sistema – del buon andamento dell'agere pubblico, con tutte le conseguenze a questo connesse – anche in termini di responsabilità erariale – nel caso di riconoscimento di una remunerazione sine causa (perché già riconosciuta nell'ambito delle indennità di posizione o di risultato) ovvero in assenza degli specifici presupposti previsti dal comma 3 dell'art. 110 TUEL". In tal senso, anche **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 241/2018/PAR, 17 luglio 2018.**

Sulla corretta modalità di relativa al calcolo del costo del lavoro flessibile, per gli incarichi ex art. 110 TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 78/2018, 15 giugno 2018** è stata dell'avviso che *"Ragioni di logica inducono a sostenere che se le assunzioni ex art. 110 (incarichi a contratto per qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione) sono divenute ormai totalmente svincolate dai limiti di cui al comma 28 dell'art. 9 del DL n. 78/2010, e dunque nella piena disponibilità decisionale degli enti (fermi naturalmente tutti gli altri vincoli previsti da norme di legge o di regolamento), le stesse devono essere escluse dalla base di calcolo per le normali assunzioni di personale a tempo determinato, che deve rapportarsi esclusivamente alle stesse categorie di personale"* [534]. La medesima Sezione, altresì, ha ribadito come *"l'assunzione di personale a tempo determinato resti subordinata al riscontro, da parte del comune* […], *della reale sussistenza di tutte le condizioni (di fatto e di diritto) che ne consentono l'assunzione, ai sensi delle norme di riferimento, nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa e delle conseguenti responsabili sue valutazioni"*.

In merito alla compatibilità tra rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno presso un ente locale e il contemporaneo svolgimento di un incarico dirigenziale ex art. 110 TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 232/2018/PAR, 12 settembre 2018**, ha rilevato che *"Nella vigenza della precedente formulazione dell'art. 110 TUEL* […], *non solo si ribadiva l'impossibilità della coesistenza di un contratto stipulato in base a tale disposizione in costanza di altro rapporto con la Pubblica Amministrazione, ma ne derivava la risoluzione di diritto del preesistente rapporto di lavoro, residuando la possibilità per il dipendente di essere riassunto alla cessazione del rapporto di lavoro a tempo determinato, subordinatamente alla vacanza del posto in organico"*. Tuttavia, la medesima Sezione ha evidenziato che *"L'attuale disposizione in esame, nel ribadire l'impianto di riferimento ora richiamato, ne mitiga gli effetti, facendo salva la possibilità di mantenimento del rapporto di lavoro in essere, a fronte della concessione da parte dell'Amministrazione di appartenenza dell'aspettativa prevista dalla medesima disposizione, fermo il generale principio di divieto di cumulo sopra ricordato"*.

In ambito dei parametri di riferimento come limiti assunzionali da considerare per il personale apicale da assumere a contratto nei comuni privi di dirigenza con specifico riferimento alle posizioni di alta specializzazione o di responsabile di uffici o servizi (funzioni organizzative), la **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 85/2018/PAR, 28 dicembre 2018,** ha evidenziato che: "*Non si può* […] *parlare di mancanza di una regolazione di fonte primaria della materia nella forma della previsione di un limite massimo alle assunzioni dei responsabili di uffici/servizi o di personale di alta specializzazione a contratto* […] *né di generale "possibilità di nomina di responsabili di servizio anche oltre tali limiti" (quelli del 30 per cento della dirigenza di cui all'art. 110, comma 1, del TUEL, cit. richiesta di deliberazione), poiché la definizione in concreto dei limiti assunzionali in esame è rimessa alle valutazioni generali dall'Ente chiamato a gestire il proprio fabbisogno di personale a tempo determinato in sede*

[534] Come è noto, la novella legislativa (DL n. 113/2016), ha espressamente escluso l'applicazione dei limiti del comma 28 dell'art. 9 del DL n. 78/2010 a tutte le assunzioni temporanee di cui all'art. 110, comma 1, TUEL. A tal proposito la medesima Sezione di controllo per la Campania cit. ha evidenziato come la riconfigurazione dell'istituto degli incarichi ex art. 110, comma 1, abbia influito *"sia sulle nuove assunzioni che sui parametri di riferimento delle stesse"*.

regolamentare complessivamente considerato, nei limiti del 20 per cento di quello a tempo indeterminato (salva diversa percentuale definita in sede di contrattazione collettiva)".

8. Personale di polizia locale

L'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo ha interessato anche la disciplina derogatoria di quella a regime, limitativa delle nuove assunzioni di personale, nell'ottica di favorire al massimo il riassorbimento del personale di polizia provinciale, a tempo determinato, anche prescindendo dalla sussistenza di capacità assunzionali dell'amministrazione e nel limite di esigenze temporanee, con divieto di assunzioni alternative fino al completo riassorbimento[535].

In relazione al divieto di nuove assunzioni al di fuori di quelle del personale di provenienza provinciale, la **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 43/2016/PAR, 8 marzo 2016**, ha ritenuto che *"le disposizioni* […] *contenute agli artt. 1, comma 557, della legge n. 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 DL 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. Al contrario, le disposizioni suddette* […], *devono ritenersi non operanti per il personale di polizia municipale da assumere «con qualsiasi altra forma contrattuale» fino al completamento del «transito del personale di polizia provinciale nei ruoli di quello di polizia municipale» ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, commi 1 e 6, del DL n. 78/2015, conv. in legge n. 125/2015"*[536].

Sulla corretta interpretazione della deroga introdotta in sede di conversione al divieto di assunzioni di cui all'art. 5, comma 6 del DL n. 78 del 2015[537], la **Sezione regionale di controllo per la Puglia Deliberazione n. 129/2016/PAR, 21 giugno 2016**, in senso conforme all'orientamento della giurisprudenza contabile maggioritaria ha ritenuto che *"Se la ratio del divieto è, come sopra precisato, quella di favorire al massimo il riassorbimento del personale di Polizia Provinciale, la disposizione derogatoria si pone in perfetta sintonia con la suddetta finalità, poiché "una simile forma di assunzione a carattere stagionale non pare poter rientrare nell'interesse del personale provinciale, e forse neppure può concettualmente intendersi come forma di assorbimento dello stesso, stante la temporaneità dell'impiego"*[538].

---

[535] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2015/QMIG e n. 28/2015/QMIG. Cfr. anche Sezione regionale per la Puglia, Deliberazione n. 201/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 278 e 349/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazioni n. 84/2016/PAR, n. 83/2018/PAR.

[536] In tema dei limiti all'assunzione del personale degli enti locali cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 19/SEZAUT/2015/QMIG e n. 26/SEZAUT/2015/QMIG. In relazione al divieto di nuove assunzioni al di fuori di quelle del personale di provenienza provinciale, cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 155/PAR/2015.

[537] In ambito di misure in materia di polizia provinciale, l'art. 5, comma 6, del DL 19 giugno 2015, n. 78, "*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali"*, come convertito in legge n. 125/2015 dispone: *"sono fatte salve le assunzioni del personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del [presente] decreto, anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili".*

[538] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 43/2016/PAR, 8 marzo 2016. Come rilevato dalla Sezione di controllo per la Puglia cit.: *"Al di fuori della deroga espressamente contemplata per esigenze di carattere stagionale, non è possibile procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi comprese forme di reclutamento effettuate attraverso l'utilizzo di graduatorie in corso di validità dello stesso o di altro ente o l'impiego*

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 84/2016/PAR, 22 settembre 2016,** ha rilevato che *"a differenza della disciplina tesa al riassorbimento generale del personale delle province e delle città metropolitane (art. 1, comma 424, legge n. 190 del 2014), l'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 non fa riferimento a contingenti assunzionali, né derivanti dalle cessazioni degli esercizi 2014 e 2015 (da destinare, come noto, all'assunzione di soli vincitori di concorso o al personale degli enti di area vasta, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2015/QMIG), né riferibili alle cessazione verificatesi nel precedente triennio 2011-2013 (utilizzabili anche per effettuare liberamente assunzioni dall'esterno (cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 278 e 349/2015/PAR), ma permette/impone ai comuni (a prescindere dalla presenza di capacità assunzionali) di assumere il personale di polizia provinciale (con divieto di assunzioni alternative fino al completo riassorbimento)"*[539].

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 51/2016/PAR, 7 ottobre 2016**, ha concluso nel ritenere che *"anche con riferimento al comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, nel procedere all'erogazione di compensi legati a progetti per il miglioramento della "performance" nei servizi di polizia locale, si devono categoricamente escludere interventi in sanatoria, dovendosi necessariamente procedere ad una preventiva individuazione a bilancio delle risorse, ad una successiva costituzione del fondo ed infine all'individuazione delle modalità di ripartizione del fondo mediante contratto decentrato, in maniera tale da rispettare il principio di preventiva assegnazione degli obiettivi e di successiva verifica del loro raggiungimento*"[540].
In merito al divieto per gli enti locali di reclutamento di personale di polizia provinciale di cui al comma 6 dell'art. 5, del DL 78/2015[541], la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia**

---

dei c.d. «resti assunzionali». Le capacità assunzionali dell'ente, infatti, vengono compresse fino al definitivo riassorbimento del personale di Polizia Provinciale, in quanto l'art. 5 del DL n. 78 del 2015 "introduce una differente disciplina di favore per il transito del (solo) personale di polizia provinciale nei (soli) enti locali, prevedendo che possa avvenire (nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale) in deroga sia alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese per il personale (aventi fonte nell'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006) che, soprattutto, a quelle sulle assunzioni (aventi fonte nell'art. 3, comma 5, decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, e successive modifiche e integrazioni)", Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 416 /PAR/2015). Sul piano del riassorbimento del personale provinciale, questa Corte ha osservato che "l'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 non fa riferimento a contingenti assunzionali, né derivanti dalle cessazioni degli esercizi 2014 e 2015 (da destinare, come noto, all'assunzione di soli vincitori di concorso o al personale degli enti di area vasta, cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2015/QMIG), né dal precedente triennio 2011-2013, (utilizzabili anche per effettuare liberamente assunzioni dall'esterno, cfr. SRC Lombardia, Deliberazione n. 278 e 349/2015/PAR), ma permette/impone ai comuni (a prescindere dalla presenza di capacità assunzionali) di assumere il personale di polizia provinciale (con divieto di assunzioni alternative fino al completo riassorbimento)" Sezione controllo Lombardia n. 416 /PAR/2015 e 132/PAR/2016, Sezione controllo Liguria n. 7/PAR/2016)".

[539] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 201/2015/PAR, sulla base della Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28/2015/QMIG, che ha osservato come la fattispecie specifica disciplinata dall'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 *"non consente all'ente locale (salvo che per le assunzioni a tempo determinato per le esigenze temporanee di cui all'art 5, comma 6 del DL 78/2015) di procedere all'assunzione di personale di polizia municipale mediante scorrimento di graduatoria tenendo conto, cumulativamente, delle cessazioni intervenute nel triennio 2012-2014"*.

[540] In merito all'utilizzo dei progetti per la performance al fine di operare interventi in sanatoria, è richiesta *"necessariamente […] una preventiva assegnazione degli obiettivi"* cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 287/2011/ PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 161/2013/PAR. Più di recente, Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 133/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 218/2015/PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, sempre in materia di fondo per le risorse decentrate *"sulla necessaria preventiva individuazione degli obiettivi e sulla successiva verifica del raggiungimento dei risultati"*.

[541] Il comma 6 dell'art. 5, DL n. 78 del 2015 dispone che *"fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Sono fatte salve le assunzioni di personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi*

Giulia, Deliberazione n. 54/2016/PAR, 14 dicembre 2016, ha ritenuto che *"Gli enti locali interessati, pertanto, potranno procedere all'assunzione in deroga di un agente di polizia locale solo se ricorrono i presupposti di legge. In particolare, qualora dispongano di capacità assunzionale, il reclutamento di un nuovo agente di polizia locale potrà essere disposto esclusivamente a tempo determinato e per esigenze di carattere «strettamente stagionale», e non quindi per esigenze ordinarie né per procedere alla sostituzione di un agente applicato in altre attività. Le esigenze di cui sopra, inoltre, essendo stagionali, non potranno avere durata superiore a cinque mesi: al riguardo, la ratio della norma non sembra consentire il frazionamento di detto periodo in corso d'anno, dovendo essere necessariamente ricompreso entro un unitario arco temporale"*[542]. Ad avviso della medesima Sezione, pertanto, *"la problematica sollevata* […] *va risolta includendo nei limiti assunzionali il costo sostenuto dall'ente per il proprio unico agente in distacco funzionale non rimborsato* […] *lasciando facoltà all'ente di procedere all'assunzione, nei limiti consentiti dalla legge e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, di un agente di Polizia locale non in sostituzione piena del dipendente distaccato, ma soltanto a tempo determinato e per esigenze strettamente stagionali della durata non superiore a cinque mesi".*

In ordine al fatto che le spese di personale finanziate con i proventi delle sanzioni per violazioni di norme del Codice della Strada non possano essere escluse dall'osservanza dei limiti di legge che interessano tale tipologia di spese, si segnala di seguito l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile.
Con riguardo alla *"ipotesi di effettuare assunzioni di unità di personale a tempo determinato e part time al 50 per cento dell'orario ordinario di servizio per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale attingendo ai fondi di cui all'art. 208 (commi 4, 5 e 5-bis) del Nuovo Codice della Strada, destinando al predetto scopo una quota pari sino al 50 per cento di tali fondi"* la **Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 31/2017/PAR, 16 febbraio 2017**, ha osservato che *"tale destinazione debba comunque aver luogo a seguito dell'adozione di apposite disposizioni regolamentari, nonché tenendo conto del fatto che le spese che ne derivano vanno integralmente computate nel novero di quelle sostenute per i contratti del personale temporaneo o con rapporto flessibile, proprio in relazione all'obbligo di riduzione della spesa rispetto a quella sostenuta nell'anno 2009"*[543].
Successivamente e ancora con riguardo al limite alle spese di personale a tempo determinato-flessibile come introdotto dall'art. 9, comma 28 DL 78 del 2010, la medesima **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 54/2018/PAR, 4 aprile 2018,** ha ribadito che *"i proventi derivanti da sanzioni al codice della strada di cui all'art. 208, comma 5- bis, rientrano nel calcolo del limite alle spese di personale posto dall'art. 9, comma 28 DL n. 78/2010 e che l'ente locale non può in alcun modo procedere alle assunzioni a tempo determinato a carattere stagionale degli agenti di polizia locale, derogando il limite di spesa di cui al comma 557, art. 1 della legge 296/2006"*[544]. Nello stesso senso anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia,**

---

nell'anno solare, non prorogabili".

[542] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 201/2015/PAR e Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 84/2016/PAR. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 26/2016/QMIG e n. 28/2016/QMIG.

[543] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 222/2013; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 140/2014: *"l'accertamento in concreto della predetta necessità di ricorrere ad assunzioni stagionali eventualmente anche usufruendo della deroga per garantire l'esercizio delle funzioni locali rientra nelle esclusive valutazioni e determinazioni dell'amministrazione comunale che dovranno trovare adeguata motivazione nei conseguenti provvedimenti adottati posto che, ai sensi del penultimo periodo dell' art. 9, comma 28, del citato DL n. 78 del 2010, il mancato rispetto dei limiti previsti dalla norma, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"*; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 34/2014 e Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 130/2015.

[544] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazioni n. 197/2012/PAR, n. 132/2013/PAR e n. 222/2013/PAR del 2013 in cui era già stato sottolineato che *"la disposizione di cui all'art. 208 comma 5-bis del CdS*

Deliberazione n. 141/2018/PAR, 28 settembre 2018, ha rilevato che ***"****le spese per le assunzioni a tempo determinato degli agenti di polizia municipale, finanziate ai sensi dell'art 208 comma 5-bis c.d.s, in quanto spese per lavoro flessibile assoggettate al limite di cui all'art 9, comma 28, DL 78/2010 devono essere previste nel piano triennale di fabbisogno del personale di cui all'art 6 d.lgs. 165/2001".* Ad avviso della medesima Sezione, tale spesa "*soggiace al limite della spesa potenziale massima, determinata-per le città metropolitane- dall'art 1 comma 421 legge 190/2014. In altri termini, le assunzioni in esame, in quanto incidenti sulla spesa del personale, non possono sottrarsi al limite finanziario della spesa potenziale massima determinata, con riferimento alle città metropolitana, in relazione all'art 1, comma 421 legge 190/2014 (che costituisce un limite di spesa anche per il piano di riassetto organizzativo previsto dall'art. 1, comma 844, legge 205/2017)".*
Di conforme avviso, **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 94/2020/PAR, 22 aprile 2020** che ha evidenziato: *"Nello specifico, trattandosi di contratti di lavoro subordinato diversi da quelli a tempo indeterminato, la relativa spesa, pur se finanziata con i proventi di che trattasi, è ammessa solo se essa rientri nei limiti previsti dall'art. 9, comma 28 del decreto-legge 31/05/2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".*

Sulla corretta interpretazione dell'art. 7, comma 2-*bis* del DL 14 del 2017, convertito con la legge n. 48 del 2017, in merito al calcolo delle facoltà assunzionali per il personale di polizia locale, la **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 164/2017/PAR, 7 settembre 2017,** ha ritenuto che *"l'interpretazione più corretta sembra essere quella che consente agli enti di calcolare la capacità assunzionale sull'intera spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, ovviamente però applicando la percentuale più ridotta per essa prevista dall'art. 1, comma 228 della legge 208/2015 (e non la percentuale superiore introdotta tramite il richiamo all'art. 3, comma 5 del DL 90/2014). La percentuale superiore, infatti, può essere applicata solo sulla spesa relativa alle cessazioni del personale di polizia locale e, fra l'altro, in tal caso viene precisato che tali cessazioni non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale".* Ciò per scongiurare che *"vengano determinati due budget assunzionali"*. Pertanto, la medesima Sezione ha ribadito che *"gli enti potranno calcolare la capacità assunzionale sull'intera platea dei dipendenti cessati, con le percentuali, per così dire, ordinarie, e poi utilizzare tale capacità anche (o solo) per il potenziamento del personale di polizia locale, in relazione al fabbisogno dell'ente e alla sua discrezionalità. Il tutto, naturalmente, nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative relative ai vincoli posti alle assunzioni e al contenimento delle spese per il personale".*
Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia Deliberazione n. 106/2018/PAR, 11 aprile 2018,** la quale ha rilevato come *"dal vigente quadro normativo non vengano in definitiva determinati due diversi budget assunzionali, ma venga invece dettata una speciale previsione per il turn over nell'ipotesi, complessa, di assunzione a tempo indeterminato di personale di polizia locale con riguardo alla base di computo determinata dalla minor spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente. Fuori da tale fattispecie – ovvero laddove: a) si intenda procedere ad assunzione a tempo indeterminato di personale diverso da quelli di polizia locale; b) si intenda disporre di un complessivo spazio finanziario di spesa, nei limiti comunque dei vigenti vincoli di finanza pubblica, diverso da quello*

---

non disciplina alcuna forma derogatoria o speciale in tema di assunzione per particolari categorie di lavoratori dipendenti di enti locali ma si limita ad individuare una fonte di finanziamento facoltativo per le assunzioni stagionali e flessibili destinate a servizi connessi con le funzioni di polizia locale. Pertanto tale quota di finanziamento ex art. 208 comma 5-bis del Codice della strada da destinare al personale di polizia locale non può consentire in alcun caso deroghe alle ordinarie forme di retribuzione del personale, restando fermi i limiti e i vincoli di finanza pubblica operanti in generale: art. 1 comma 557 della legge 27.12.2006 n. 296, che pone il principio di riduzione tendenziale delle spese di personale per gli enti sottoposti al Patto di stabilità". Cfr. anche Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 11/CONTR/12 del 17 aprile 2012, Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 2/2015/QMIG e n. 21/SEZAUT/2014/QMIG.

determinato con riferimento alla sola base di calcolo rappresentata dalla minor spesa relativa al personale di polizia locale cessato nell'anno precedente – termina invero, nella misura in cui si viene ad essere al di fuori dell'occorrenza delle condizioni specifiche previste dalla normativa speciale, di natura comunque "facoltizzante", per la propria applicazione, di trovare attuazione l'art. 7, comma 2-bis, del decreto-legge n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 48 del 2017, e troverà invece applicazione la disciplina, di portata generale, prevista dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015".

Cfr. anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 49/2019/PAR 13 febbraio 2019** la quale ha escluso che "*il valore della spesa destinata alle assunzioni di personale appartenente alla polizia locale possa essere fatta in deroga non solo ai limiti disposti dal comma 228 dell'art. 1 della legge 208/2015 così come espressamente dispone l'art. 35-bis del DL 113/2018 convertito nella legge 136/2018, ma anche dei vincoli introdotti dall'art. 1, commi 557 e 562 della legge 296/2006*". La medesima Sezione ha ribadito, infatti che *"laddove, la legge non abbia espressamente derogato alle suddette disposizioni* […] *le stesse continuano ad applicarsi in quanto i vincoli sulla spesa di "personale", introdotti con la norma in commento*[545]*, costituiscono principio di coordinamento della finanza pubblica per il raggiungimento di obbiettivi strategici. Anche nel caso in cui all'assunzione si provveda tramite l'istituto della mobilità occorre rispettare i vincoli introdotti dalla legge 296/2006 sopra richiamati"*.

Nello stesso senso anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 61/2019/PAR, 27 febbraio 2019, Deliberazione n. 90/2019/PAR, 12 marzo 2019, Deliberazione n. 153/2019/PAR, 18 aprile 2019,** la quale, sempre con riguardo al settore polizia locale, ha precisato che *"i trasferimenti per mobilità volontaria «non possono essere calcolati come risparmio utile» perché il loro costo permane per la pubblica amministrazione. Pertanto, non si può far prevalere la deroga prevista dall'art. 1, comma 228 della legge 208/2015 rispetto al divieto di cui all'art. 14, comma 7, del DL 95/2012. Se si operasse in questo modo si produrrebbe un onere per la finanza pubblica. La deroga può pertanto essere esercitata nel limite della spesa sostenuta nel 2016, includendo le mobilità eventualmente verificatesi nell'anno considerato"*[546].

In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 42/2019/PAR, 14 giugno 2019**, la quale ribadendo la *"constatata piena vigenza nell'ordinamento del comma 557-quater a monte delle disposizioni introdotte dal più volte richiamato art. 35-bis"* ha rilevato che *"Ai fini del contenimento della spesa del personale ex comma 557, dunque, i costi delle risorse umane impiegate a tempo determinato vanno certamente conteggiati, mentre altre voci risultano di prevista esclusione dal medesimo aggregato"*[547]. Sempre ad avviso della

[545] La Sezione di controllo per la Lombardia cit. ha infatti rilevato che *"sulle norme poste dall'art. 1, comma 557 e ss, si è espressa la Corte costituzionale che ha chiarito come i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato «spesa di personale» costituiscano princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ed il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa del personale debba essere perseguito con azioni da modulare nell'ambito dell'autonomia di ciascun ente, che è facoltizzato a comprimere le voci di spesa ritenute più opportune (Corte cost., sentenze n. 108/2011 e n. 27/2014). Il Giudice delle Leggi, inoltre, con sentenza n. 218/2015, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionali afferenti l'art. 3, comma 5, del DL n. 90/2014, ha affermato che "fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed Enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale" e che tali disposizioni "perseguono l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia "rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale" (sentenza n. 169 del 2007)"*.

[546] In merito all'obbligo di rispettare in ogni caso il vincolo generale di cui all'art. 1 del comma 557 della legge 296/2006, cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, 4 maggio 2016.

[547] La Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna cit. ha osservato che "*il legislatore, nonostante sia più volte intervenuto per indicare agli enti locali gli obiettivi di contenimento quantitativo, non sempre, tuttavia, si è puntualmente occupato di fornire una definizione univoca e chiara di quali voci concorrono a definire l'aggregato "spesa di personale", che sembra quindi assumere una composizione diversa a seconda che la si riferisca agli obiettivi correlati al*

medesima Sezione "*non risponderebbe a logica prima dover computare, ai sensi e per gli effetti dei più volte richiamati commi 557 e seguenti, il costo delle risorse umane a tempo determinato della polizia municipale al fine di calcolare il costo complessivo del personale onde verificarne il contenimento rispetto alla media dei medesimi costi dei tre anni precedenti (incluso il 2016), e poi escludere lo stesso dato, cioè quello del costo delle risorse umane a tempo determinato della polizia municipale, dal calcolo finalizzato (anno di riferimento il medesimo 2016) a dimensionare l'eventuale budget assunzionale a decorrere dal 2019, attuativo del più volte citato art. 35-bis"*[548].

Ancora con riguardo alla disciplina derogatoria introdotta dall'art. 35-*bis* del decreto-legge n. 113 del 2018, per le assunzioni di personale della polizia locale, che individua, come disciplina oggetto di deroga, l'art. 1, comma 228, legge n. 208 del 2015, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 73/2019/PAR, 9 aprile 2019**, la quale ha rilevato che *"qualora l'ente non voglia far ricorso al regime derogatorio temporaneo ed eccezionale ma intenda utilizzare le normali facoltà assunzionali, il vincolo che impedisce di considerare le cessazioni del personale di polizia locale come non utilizzabili per il turn over di altro personale, non spiegherà i suoi effetti. Infatti, in tal caso, le cessazioni degli anni precedenti potranno essere utilizzate, in applicazione dell'art. 1 comma 557-quater e 562 legge 296/2006, indistintamente per il reclutamento di tutte le categorie di personale.* Ad avviso della Sezione, infatti, *l'ultimo periodo della norma opererebbe solo ove il comune scelga di avvalersi del regime derogatorio temporaneo e a riprova può richiamarsi la circostanza che la disposizione in generale preveda come gli enti "possono" e non debbano "nell'anno 2019, in deroga* […] *assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale* […]*."* In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 5/2020/PAR, 15 gennaio 2020,** la quale sulla base della enunciazione del criterio sostanzialista per la contabilità pubblica, ha rilevato che *"assumere a tempo indeterminato personale di Polizia Municipale nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016, indipendentemente dalla causa che ne ha determinato, negli anni successivi al 2016, la cessazione (pensionamento, trasformazione da tempo pieno a tempo parziale, mobilità etc.)* […] *è possibile soltanto se la «modifica» (mobilità, passaggio da full time a parte time, ecc.) comporta a un risparmio utile"*[549].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 106/2018/PAR, 11 aprile 2018** ha ribadito che con riguardo, invece, alla *"possibilità per l'ente locale di poter considerare, per l'assunzione di personale di polizia locale, anche la spesa relativa alle cessazioni del restante personale e non solo la spesa relativa alle cessazioni del personale di polizia locale – la capacità assunzionale degli enti, in evenienze siffatte, va calcolata sull'intera spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, con applicazione però, in tal caso, della percentuale più ridotta prevista dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 (e non della percentuale superiore introdotta tramite il richiamo all'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, percentuale che, infatti, può essere applicata solo sulla spesa relativa alle cessazioni*

---

pareggio di bilancio, ovvero la si consideri al fine del contenimento della medesima spesa (rispetto a esercizi pregressi o rispetto alla spesa corrente nel suo insieme), o, ancora, la si rilevi ai fini del controllo, dell'analisi e del monitoraggio del costo del lavoro nelle PP.AA. (Corte conti, Sez. Riun. n. 27 CONTR/11; Sezione Autonomie n. 9 del 2010)".

[548] La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna cit., ha infine segnalato che "*la disciplina generale sul turn over, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 33 del DL n. 34/2019 (in corso di conversione), viene superata con riferimento alle Regioni e ai Comuni che registrino una spesa di personale sostenibile da un punto di vista finanziario (potranno infatti assumere personale a tempo indeterminato sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente non superiore ad un determinato valore soglia, definito con decreto ministeriale)".*

[549] La Sezione regionale di controllo per la Campania cit., ha affermato che *"Va da sé che la limitazione contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 35-bis opera soltanto per l'ipotesi in cui l'Ente abbia deciso di avvalersi dello speciale regime derogatorio ivi disciplinato. Nel caso, invece, che l'Ente intenda applicare la disciplina ordinaria del turn over, prevista dall'art. 3, comma 5, DL n. 90/2014, l'Ente medesimo ben potrà computare nel budget assunzionale complessivo anche le cessazioni intervenute nel 2018 nell'ambito del personale assegnato all'area della vigilanza ed attenersi alle corrispondenti regole di dettaglio. Pertanto, l'applicazione della nuova disciplina implica innanzitutto l'individuazione, per l'anno 2019, di due distinti budget assunzionali: - uno specifico per il personale della polizia municipale, ove l'ente si avvalga della disciplina derogatoria, da fissare alla spesa sostenuta per tale personale nel 2016; - ed uno relativo al restante personale, in applicazione del regime ordinario".*

del personale di polizia locale, con correlata neutralità di tali cessazioni ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale). Ciò presuppone […] *che dal vigente quadro normativo non vengano in definitiva determinati due diversi budget assunzionali, ma venga invece dettata una speciale previsione per il turn over nell'ipotesi, complessa, di assunzione a tempo indeterminato di personale di polizia locale con riguardo alla base di computo determinata dalla minor spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente"*[550]. Conformemente anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 222/2018/PAR, 26 luglio 2018[551], Deliberazione n. 52/2019/PAR, 22 febbraio 2019, Deliberazione n. 90/2019/PAR, 12 marzo 2019, Deliberazione n. 151/2019/PAR, 18 aprile 2019; Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 11/2019/PAR, 7 marzo 2019.**
Sul punto inoltre, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte Deliberazione n. 50/2019/SRCPIE/PAR, 6 giugno 2019**, ad avviso della quale: *"Tali conclusioni, peraltro, risultano altresì conformi alla disciplina del turn over contenuta in varie disposizioni avvicendatesi nel tempo (per gli enti che erano soggetti al Patto di stabilità interno l'art. 3, comma 5, del DL n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014, per gli enti non soggetti al Patto medesimo l'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006), la quale determina le capacità assunzionali e i limiti delle stesse sulla base di una costante correlazione fra la spesa per le cessazioni intervenute in anni precedenti (il c.d. budget) e lo spazio finanziario legislativamente previsto per nuove assunzioni (determinato di norma da una percentuale di tale budget); e ciò, pertanto, non può che applicarsi anche alla speciale fattispecie di cui all'art. 35-bis del DL n. 113/2018, la quale, come si è detto, ha inteso ampliare il limite di spesa per il 2019, lasciando tuttavia invariate le altre diverse e consolidate regole che disciplinano la materia delle assunzioni ai fini del coordinamento e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica".*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 83/2018/PAR, 20 aprile 2018**: *"l'art. 7 DL n. 14/2017, costituendo norma di settore dedicata alle esigenze di ordine pubblico, non consente di reclutare unità di diverso profilo professionale in caso di cessazione dal servizio di dipendenti appartenenti alla Polizia municipale".*

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 83/2018/PAR, 20 aprile 2018**, ha evidenziato che "*con il completo riassorbimento del personale di polizia provinciale del proprio ente di riferimento, deve ritenersi caducato il divieto di reclutare personale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale e i limiti per l'assunzione a tempo determinato tornano ad essere quelli generali previsti dall'art. 23 d.lgs. n. 81/2015* […]*".*

In merito alla corretta interpretazione dell'art. 35-*bis* del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito nella legge 132 (c.d. decreto sicurezza) che prevede l'assunzione a tempo indeterminato di personale di polizia municipale, *"nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016"*, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 52/2019/PAR, 22 febbraio 2019,** ha ritenuto che "*Per spesa sostenuta si intende la spesa rendicontata, nel caso di specie nel rendiconto relativo all'esercizio 2016, da cui è possibile ricavare con precisione anche l'elemento della congruità (il "personale di polizia municipale")"* e, come specificato dalla giurisprudenza contabile occorre considerare la *"spesa reale, ossia*

[550] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 164/2017/PAR.
[551] La Sezione di controllo per la Lombardia cit. ha ammesso la possibilità di *"utilizzare la spesa conseguente alla cessazione di personale di qualifica non dirigenziale, applicando le percentuali di facoltà assunzionali previste per tali categorie e ad oggi disponibili, per poter incrementare le facoltà assunzionali da destinare ad assunzioni di personale dirigente* (…) *secondo le percentuali ordinarie, facendo riferimento al solo art. 3 comma 5 del DL 90/2014".* Ad avviso della medesima Sezione, dunque, *"tale possibilità rimane percorribile per l'ente, il quale, nel rispetto dei complessivi vincoli di finanza pubblica, potrà utilizzare per le nuove assunzioni lo spazio finanziario disponibile per l'anno considerato."*

quella effettivamente sostenuta dall'ente per tale personale"[552]. Inoltre, la medesima Sezione ha precisato che *"nelle pubbliche amministrazioni, per individuare il costo riferito a spese sostenute in relazione all'impiego di personale interno, si fa riferimento alla retribuzione lorda percepita dal dipendente in base ai limiti contrattuali, compresi tutti i contributi sociali, siano essi a carico del lavoratore o del datore di lavoro, nel limite delle previsioni della legislazione nazionale. Sono invece esclusi tutti gli emolumenti diretti a far beneficiare il dipendente di vantaggi particolari e supplementari, e quant'altro non abbia carattere obbligatorio".*
In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 151/2019/PAR, 18 aprile 2019.**

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 83/2019/PAR, 28 febbraio 2019,** ha concluso che *"se da un lato l'art. 35 del 113/2018, amplia le facoltà di assunzione in termini di budget per il personale di polizia municipale, facendo riferimento alla spesa sostenuta nel 2016, non per questo interviene a modificare i criteri di fondo individuati per il calcolo dei risparmi di spesa e dunque non modifica le linee di principio consolidate di interpretazione che disciplinano il rapporto tra mobilità volontaria e limiti delle facoltà assunzionali, nell'ambito del più ampio quadro degli equilibri di finanza pubblica. Il fatto poi che tale budget sia espresso in termini di valore assoluto di spesa (2016) e non di percentuale di turn over (nella fattispecie di fatto sarebbe il 100 per cento rispetto al 2016), non implica che vengano a modificarsi i criteri di definizione del turn over stesso e in definitiva il significato ormai consolidato di cessazioni dal servizio ai fini del coordinamento e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica".* In tal senso anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 153/2019/PAR, 18 aprile 2019.**

Con riguardo all'art. 35-*bis* del decreto-legge n. 113 del 2018, quale norma derogatoria per le assunzioni di personale della polizia locale, che individua - come disciplina oggetto di deroga – l'art. 1, comma 228, legge 28 dicembre 2015, n. 208, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 90/2019/PAR, 12 marzo 2019, Deliberazione n. 153/2019/PAR, 18 aprile 2019,** ha precisato che *"i trasferimenti per mobilità volontaria «non possono essere calcolati come risparmio utile» perché il loro costo permane per la pubblica amministrazione. Pertanto, non si può far prevalere la deroga prevista dall'art. 1, comma 228 della legge 208/2015 rispetto al divieto di cui all'art. 14, comma 7, del DL 95/2012. Se si operasse in questo modo si produrrebbe un onere per la finanza pubblica. La deroga può pertanto essere esercitata nel limite della spesa sostenuta nel 2016, includendo le mobilità eventualmente verificatesi nell'anno considerato".* In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 5/2020/PAR, 15 gennaio 2020.**

In merito alle spese finanziate con i proventi di cui all'art. 208, del Codice della Strada, la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 94/2020/PAR, 22 aprile 2020** ha richiamato l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile secondo cui "*non può escludersi l'ipotesi che, in concreto, l'ente destini agli incentivi del personale della polizia locale la quota di proventi contravvenzionali eccedente le riscossioni del precedente esercizio, utilizzando così, per l'attuazione dei progetti, solo le maggiori entrate effettivamente ed autonomamente realizzate dal medesimo personale. In tale circostanza, per la parte in cui i maggiori proventi riscossi confluiscono nel fondo risorse decentrate in aumento rispetto ai proventi da sanzioni in esso affluiti nell'esercizio precedente, l'operazione risulterebbe assolutamente neutra sul piano del bilancio (non avendo alcun impatto sulle altre spese e non dando luogo ad un effettivo aumento di spesa), sicché, nel caso in cui i maggiori proventi non fossero diretti a remunerare il personale per le ordinarie mansioni lavorative, ma venissero*

[552] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25 del 6 ottobre 2014 che, con riferimento alla spesa per il personale, afferma che il computo va effettuato *"prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali".*

utilizzati per premiare la maggiore produttività di specifiche unità di personale incaricate di svolgere servizi suppletivi di controllo funzionali al programmato potenziamento della sicurezza urbana e stradale, la fattispecie così delineata non sarebbe da includere nelle limitazioni di spesa previste dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, in quanto estranea alla ratio che costituisce il fondamento del divieto"[553].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 190/2019/PAR, 22 maggio 2019**, ha evidenziato che in merito alle assunzioni del personale appartenente alla polizia locale, l'art. 35-*bis* del decreto-legge n. 113 del 2018[554] *"parametra la capacità assunzionale alla spesa 2016 (per detto personale) e non ai risparmi derivanti da cessazioni. Per il personale appartenente alla polizia locale, pertanto, il comune recedente potrà fare riferimento a tale propria spesa relativa al 2016, unitamente alla quota ribaltata sull'Unione, sempre per l'annualità 2016 (e per detto personale). Si evidenzia, in ogni caso, che dai calcoli che l'ente e l'Unione andranno ad effettuare, non dovranno emergere operazioni elusive dei vincoli posti dal Legislatore, con superamento complessivo del corrispondente ammontare di risorse, riferibile all'annualità da prendere a riferimento, da parte di ciascun soggetto giuridico in considerazione. L'ipotesi di recesso, difatti, così come la fusione, non può consentire ex post il superamento di limiti imposti ai singoli enti considerati*"[555].

In merito alla possibilità di cumulare l'indennità di ordine pubblico con le altre indennità previste dal CCNL del Comparto Funzioni locali per il personale addetto al servizio di polizia municipale[556], la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 96/2020/PAR, 10 giugno 2020** ha affermato: *"dirimente è il fatto che il legislatore abbia ritenuto di conservare il divieto di cumulo per alcune particolari indennità. Infatti, nella prospettiva delle citate circolari*[557]*, l'art. 10, co. 2, lett. c), del d.P.R. n. 147/90, disciplinante le fattispecie tassativamente*

---

[553] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG del 9 aprile 2019 nella quale è stato rilevato dalla Sezione di controllo per l'Umbria cit., come sia stata ammessa "*una parziale eccezione* […] *per quanto concerne la possibilità di destinare i proventi in questione al "Fondo risorse decentrate", destinandoli all'incentivazione di specifiche unità di personale di polizia locale effettivamente impegnate, nell'ambito di progetti di potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro".*

[554] Ai sensi dell'art. 35-*bis* del decreto-legge n. 113 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 è disposto: *"Al fine di rafforzare le attività connesse al controllo del territorio e di potenziare gli interventi in materia di sicurezza urbana, i comuni che nel triennio 2016-2018 hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica possono, nell'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. Le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale".*

[555] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 49/2019/PAR, n. 52/2019/PAR, n. 61/2019/PAR, n. 83/2019/PAR; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 73/2019/PAR.

[556] Ad avviso della Sezione di controllo veneta va posto in evidenza che: *"Il CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018, all'art. 56-quinquies* […] *specificamente prevede la non cumulabilità dell'indennità di servizio esterno con l'indennità di cui all'art. 70-bis "indennità condizioni di lavoro", e, al contrario, la cumulabilità con l'indennità di turno di cui all'art. 23, comma 5 (indennità per il personale turnista), con le indennità di cui all'art. 37, comma 1, lett. b), del CCNL del 6.7.1995 e successive modificazioni ed integrazioni (indennità per il personale di vigilanza), e con i compensi connessi alla performance individuale e collettiva*". Cfr. anche nota ARAN della Direzione "Contrattazione 2" U.O. Regioni ed Enti Locali" nella quale è specificato che la nuova indennità ex art. 70-*bis* CCNL 21 maggio 2018 specifica che la stessa *"accorpa le precedenti indennità di rischio, disagio e maneggio valori, fermo restando, comunque, i presupposti fattuali che giustificavano l'erogazione di tali compensi (remunerare 1o svolgimento da parte dei lavoratori, di attività disagiate o rischiose in quanto pericolose o dannose per la salute o implicanti il maneggio di valori, laddove tutte effettivamente espletate) è demandata alla contrattazione collettiva integrativa"*.

[557] Cfr. tra le circolari del Ministero dell'Interno in materia di indennità di ordine pubblico: circolare n. 333-987G.D.1 del 04/05/1993; circolare n. 333-G 2.3.81 del 07/12/2006; circolare n. 7216 del 16 marzo 2020 avente ad oggetto *"Polmonite da nuovo coronavirus (Covid-19), Trattamento economico personale Forze di Polizia, Compenso per lavoro straordinario - Indennità di ordine pubblico"* che, in particolare, ha espressamente affermato come l'indennità di ordine pubblico sia incompatibile con il trattamento di missione, con l'indennità per servizi esterni, con l'indennità per servizi congiunti con le FF.AA. e come anche la stessa non possa essere attribuita ad ogni servizio c.d. "esterno".

preclusive del cumulo, non può che considerarsi norma speciale, non estensiva per analogia e di stretta interpretazione, ai sensi dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile (preleggi). Infatti, il richiamo dell'art. 56-quinquies, co. 2, lett. d), del CCNL 2018 "Funzioni locali", all'art. 70-bis, non appare segnatamente riconducibile alla nozione tecnica di "ordine pubblico", quindi non preclude, aprioristicamente, il cumulo in parola, a condizione che ricorrano tutti i presupposti testé enunciati e solo quando si verifichino le eccezionali condizioni necessarie". La medesima Sezione ha, dunque, concluso che *"l'individuazione dell'ambito delle ipotesi di cumulo - solo eccezionalmente consentite - non può che essere rigorosamente vincolata alla verifica dell'oggettività delle prestazioni di servizio, ontologicamente riconducibili alla materia collegata dell'ordine pubblico, senza alcuna commistione e/o sovrapposizione con le competenze ordinarie della polizia locale. Solo tale condizione preventiva, infatti, è idonea ad escludere l'attribuzione di componenti remunerative illegittimamente liquidate per la resa del medesimo ed unico servizio, da realizzare, quindi, secondo il criterio di effettività con la resa di prestazioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle ordinarie".*

9. Segretari comunali

Nel paragrafo seguente sono indicate le pronunce concernenti l'interpretazione in sede consultiva dell'art. 10, comma 2-*bis*, del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge n. 114 del 2014. Sul punto si evidenzia il *revirement* della giurisprudenza contabile sulla competenza dei diritti di rogito, in riforma del principio espresso dalla Sezione delle Autonomie, Deliberazione 21/SEZAUT/2015/QMIG e della loro attribuzione, nei limiti stabiliti dalla legge, a tutte le "fasce" di appartenenza dei segretari comunali[558].

La **Sezione regionale di controllo per le Marche, n. 90/2016/PAR, 21 aprile 2016** ha rilevato che *"non può ipotizzarsi alcun effetto abrogativo implicito a danno del personale del comparto da parte di una norma che si rivolge espressamente ad una specifica categoria di lavoratori (segretari comunali e provinciali) prevedendo, peraltro, anche una disciplina derogatoria per alcune fattispecie particolari (segretari di fascia C).* […] *La logica della deroga operata dal Legislatore è quella di realizzare un contemperamento degli interessi avendo ritenuto l'interesse dell'ente ad appropriarsi delle risorse precedentemente devolute al segretario comunale recessivo rispetto alla tutela della condizione economica dei segretari appartenenti alla fascia retributiva più bassa"*[559]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 49/2016/PAR, 12 maggio 2016** la quale ha ribadito che *"l'effettiva ragione dell'introduzione dell'emendamento sia stata quella di salvaguardare l'attribuzione dei diritti di segreteria, seppure in misura ridotta rispetto al passato, a tutti i soggetti che non abbiano*

Sempre in tale ultima circolare è altresì espressamente disposto che nell'eventuale concorso delle Polizie locali, al predetto personale dovrà essere riconosciuta unicamente ed eccezionalmente l'indennità di ordine pubblico. Cfr. anche circolare del 3 aprile 2020 nella quale il Capo della Polizia - in risposta ad alcune specifiche richieste di chiarimento delle OO.SS. in ordine alla cumulabilità dell'indennità di O.P. con le indennità speciali erogate "da soggetti terzi"- ha ritenuto, per la Polizia stradale e ferroviaria, in relazione alla situazione epidemiologica e per la durata dello stato di emergenza, che possa essere corrisposta l'indennità di ordine pubblico (o la doppia indennità nei casi previsti dall'ordinamento) in regime di cumulo con l'indennità autostradale e di vigilanza scalo.

[558] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 18 del 2018.

[559] Come rilevato dalla Sezione di controllo per le Marche cit., *"dettando una disciplina derogatoria rispetto a quella generale, l'art. 10, co. 2-bis del DL 90/2014 ha mantenuto in vita i diritti di rogito per il segretario comunale nel caso in cui quest'ultimo non percepisca una retribuzione equiparata a quella dei dirigenti. Questa fattispecie, in effetti, si verifica tutte le volte in cui il segretario appartiene alla fascia professionale C e non può godere del "galleggiamento" previsto dall'art. 41, comma 5, del Contratto collettivo nazionale dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001 (poiché nell'ente in cui presta servizio non è in servizio personale con qualifica dirigenziale). (…) Pertanto, se si considera che il personale del comparto gode di un trattamento economico a sua volta inferiore a quello del segretario di fascia C, è agevolmente comprensibile come in favore di tale personale siano prevalenti, a foritori, esigenze di tutela della condizione retributiva che già hanno ispirato la formulazione dell'art. 10, co. 2-bis."* Sul punto, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 21/QMIG/2015 del 3 luglio 2015.

qualifica dirigenziale, a titolo di integrazione economica. Sarebbe perciò incongrua una soluzione interpretativa diversa" che faccia eventualmente *"dipendere il diritto alla percezione dei medesimi alla sola appartenenza alla fascia C del Segretario titolare".*
Sulla medesima questione, anche la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 74/2016/PAR del 15 settembre 2016** ha rilevato che *"mentre ai segretari di fascia A e B spetta in ogni caso il trattamento economico equiparato a quello dei dirigenti (art. 3, CCNL), per i segretari di fascia C l'equiparazione si realizza soltanto se nella struttura organizzativa del Comune sono presenti dirigenti*[560]. […] *Ne consegue che i Segretari di fascia C, che operano in comuni con presenza di dirigenti, finiscono per godere di retribuzione più elevata rispetto ai pari fascia titolari di sedi di comuni nei quali non vi siano dirigenti"*[561]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 132/2016/PAR, 8 novembre 2016; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 167/PAR/2016, 13 ottobre 2016.**

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 255/2016/PAR, 6 aprile 2016,** ha ribadito come *"la deroga al principio della non debenza dei diritti di rogito «trovi giustificazione in presenza di segretari comunali che, per fascia di appartenenza e per numero di abitanti dell'ente territoriale di titolarità, non godano di trattamento economico equiparato a quello dirigenziale» e che la ratio della norma vada individuata «in un contemperamento di interessi che, a fronte della esigenza 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»* [562]". Sulla base di tale principio, la medesima sezione regionale ha rilevato che: *"La dipendenza del riconoscimento dei diritti di rogito esclusivamente dal livello professionale di appartenenza del Segretario e non da una particolare caratteristica dell'organico degli enti in convenzione (presenza/assenza di dirigenti), infatti, implica che tutti gli enti, e non solo quelli in cui non è presente la dirigenza, debbano contribuire alla corresponsione, nei limiti di legge, degli emolumenti, ivi compresi i diritti di rogito".*

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 50/2016/PAR, 7 ottobre 2016**, ha ritenuto che *"alla luce della nuova disciplina introdotta dal DL 90/2014, si deve affermare la piena equiparazione di disciplina giuscontabile per gli atti stipulati dai vari Enti locali presenti nel nostro ordinamento, con la conseguenza che la Comunità montana potrà continuare a corrispondere al Segretario comunale la quota prevista dei diritti di rogito, in*

---

[560] La Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna cit., ha evidenziato che: *"In tale ultimo caso la disposizione contrattuale, che assicura al Segretario tale garanzia economica deve intendersi come un corollario dell'art. 97, comma 4 TUEL che chiama il Segretario a sovrintendere "allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti" e a coordinarne l'attività".*

[561] La Sezione di controllo emiliana ha aderito all'orientamento consolidato della Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 21/QMIG/2015 *cit.*, secondo cui: «*Alla luce della previsione di cui all'art. 10 comma 2-bis del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, i diritti di rogito competono ai soli segretari di fascia C. In difetto di specifica regolamentazione nell'ambito del CCNL di categoria successivo alla novella normativa i predetti proventi sono attribuiti integralmente ai segretari comunali, laddove gli importi riscossi dal comune, nel corso dell'esercizio, non eccedano i limiti della quota del quinto della retribuzione in godimento del segretario. Le somme destinate al pagamento dell'emolumento in parola devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti*». Come è noto, tuttavia, il Tribunale di Milano, in funzione di Giudice del Lavoro è successivamente intervenuto con sentenza del 18 maggio 2016, nella questione dell'attribuzione dei diritti di rogito ai segretari comunali. La medesima Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna ha rilevato che*: "In essa viene contestata l'interpretazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti e si addiviene ad una diversa lettura della norma che estenderebbe «i diritti di segreteria a due categorie di segretari: sicuramente a quelli che non hanno qualifica dirigenziale (dovendosi intendere in essi quelli di fascia C che più che qualifica non hanno equiparazione retributiva con i dirigenti), ma anche a quelli che operano in enti che non hanno dipendenti con qualifica dirigenziale. In tale secondo gruppo, il legislatore non ha inteso fare distinzioni di fascia, ma solo subordinare la titolarità dei diritti ai segretari operanti in enti privi di dipendenti dirigenziali»".*

[562] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 21/SEZAUT/2015/QMIG.

misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento, solo se nell'Ente non vi sia personale dirigenziale ed il Segretario comunale non benefici di un trattamento stipendiale equiparato alle qualifiche dirigenziali".

Sulla corretta interpretazione dell'art. 10, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 114/2014 e, in particolare, in ambito di riconoscimento di diritti di rogito a un segretario comunale collocato nella fascia B che presti servizio e roghi contratti per conto e nell'interesse di amministrazioni comunali sprovviste di personale con qualifica dirigenziale, la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 7/2017, 18 gennaio 2017** ribadendo l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile "*che porta ad escludere il riconoscimento del diritto di rogito ai segretari di fascia A e B* […] *e derogatorio solo per i Segretari comunali di fascia C in considerazione del differente e deteriore regime retributivo"* ha ritenuto che questo *"appare coerente con il quadro normativo e contrattuale regolatore della materia ed idonea a non frustrare le finalità perequative sottese al comma 2-bis, garantendo gli effetti, anche finanziari, avuti in considerazione dal legislatore (cfr. nota di lettura Senato – A.S. 1582) tenuto conto della tendenza della legislazione a ricondurre entro ristretti limiti le fattispecie che importino deroghe, o comunque temperamenti, rispetto al fondamentale principio di "omnicomprensività della retribuzione"* [563]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 36/2017/PAR, 7 marzo 2017.**

Sempre in merito alla corretta interpretazione dell'art. 10, comma 2-*bis* del DL 90 del 2014, la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 15/2018/PAR, 19 marzo 2018**, ha concluso come *"i diritti di rogito possano essere riconosciuti, nella misura indicata dalla norma, senza preclusioni di fascia di appartenenza, ai Segretari comunali operanti in Enti privi di dirigenti* […] *sulla base della domanda del Segretario"*[564].

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 113/2018/PAR, 14 settembre 2018** conformandosi al principio di diritto enunciato nella deliberazione della Sezione delle Autonomie[565], ha ritenuto, quindi, che *"anche al Segretario comunale di fascia A e B possa*

---

[563] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 21/QMIG/2015 del 3 luglio 2015, che ha avallato l'orientamento restrittivo sostenuto dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione 21/2015/PAR. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 49/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 74/2016/PAR, 15 settembre 2016; Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 132/2016/PAR, 8 novembre 2016; Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 90/2016/PAR, 21 aprile 2016 e *Corte cost., sentenza n. 75/2016 del 23 febbraio 2014* la quale, in merito a due articoli della legge regionale Trentino Alto Adige 9 dicembre 2014, n. 11, *"ha riconosciuto che l'art. 11 della legge regionale citata, che estende il diritto di rogito a tutti i segretari comunali, siano essi dirigenti o non dirigenti, in misura pari al settantacinque per cento del provento e fino al massimo di un quinto dello stipendio in godimento, non è in contrasto con l'art. 10, comma 2-bis del decreto-legge n. 90/2014, come convertito dalla legge n. 114/2014, trattandosi di «principio fondamentale di finanza pubblica»".*

[564] La Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia ha rilevato come *"il riferimento fatto nei lavori parlamentari alle "retribuzioni" parametrate a quelle dei Dirigenti sia in realtà da considerare come riferito al valore delle indennità di posizione, dal momento che è solo questo che diventa oggetto di "galleggiamento" in presenza di Dirigenti e, per converso, solo questo che risulta più basso in ragione di una minore consistenza demografica dell'Ente (a prescindere della classe stipendiale di appartenenza)"*. La questione di massima era stata rimessa alla competenza della Sezione Plenaria *cit*. dal II Collegio della medesima Sezione di controllo della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 2/2018/PAR, 1° febbraio 2018 ai sensi dell'art. 36 comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 6 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, , *"ritenendo di far proprio un orientamento, diverso rispetto a quello espresso in precedenza da altri due Collegi di questa Sezione (Del. 157/2015 e 50/2016) e favorevole all'accoglimento dell'interpretazione letterale della norma determinando così un contrasto fra Collegi"*.

[565] Sezione delle Autonomie, n. 18 del 2018: *"In riforma del primo principio espresso nella delibera 21/SEZAUT/2015/QMIG, alla luce della previsione di cui all'art. 10, comma 2-bis, del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, i diritti di rogito, nei limiti stabiliti dalla legge, competono ai segretari comunali di fascia C nonché ai Segretari comunali appartenenti alle fasce professionali A e B, qualora esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali".*

essere corrisposta la quota di diritti di rogito per l'attività prestata presso un Comune privo di personale con qualifica dirigenziale". In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 296/2018/PAR, 25 ottobre 2018.**

Con riguardo al calcolo del monte salari di riferimento per quantificare in concreto i diritti di rogito da liquidare ai Segretari comunali in qualità di ufficiali roganti **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 400/2018/PAR, 18 ottobre 2018, Deliberazione n. 406/2018/PAR, 13 novembre 2018** ha ribadito e condiviso l'orientamento della giurisprudenza contabile sulla corretta interpretazione della locuzione «stipendio in godimento» di cui all'art. 10, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 90/2014 elaborata e secondo la quale «*è proprio la necessità di tenere conto dei principi generali dell'ordinamento che esclude di poter accedere ad una interpretazione della norma di cui trattasi nel senso di darne una lettura secondo cui i diritti di rogito possano essere commisurati allo stipendio teorico annuo anche in assenza di effettivo servizio svolto*»[566]. Pertanto, ad avviso della medesima **Sezione regionale per il Veneto**: *"I diritti di rogito hanno, invero, una funzione di remunerazione di una particolare attività alla quale è correlata una responsabilità di ordine speciale e sorgono con l'effettiva estrinsecazione della funzione di rogante la quale, ancorché di carattere obbligatorio, eccede l'ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al pubblico impiego. A fronte di tale funzione il legislatore ha pertanto previsto un ulteriore compenso, parametrandolo ad un quinto dello stipendio in godimento. È evidente che solamente laddove la prestazione ordinaria di lavoro del segretario perduri per l'intero anno solare, l'attività da questi svolta quale ufficiale rogante dovrà essere retribuita mediante corresponsione dei diritti di rogito (nella misura massima di un quinto dello stipendio annuo) che saranno riscossi dall'Ente e ciò nel rispetto non solo del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. ed ai principi di sana gestione finanziaria, ma anche nel rispetto del principio di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione".*

In merito alla questione relativa alle modalità di calcolo e di liquidazione dei diritti di rogito ad un Segretario comunale, la **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 133/2018/PAR, 8 novembre 2018** ha richiamato l'orientamento espresso dalla Sezione delle autonomie secondo cui *«In difetto di specifica regolamentazione nell'ambito del CCNL di categoria successivo alla novella normativa i predetti proventi sono attribuiti integralmente ai segretari comunali, laddove gli importi riscossi dal comune, nel corso dell'esercizio, non eccedano i limiti della quota del quinto della retribuzione in godimento del segretario. Le somme destinate al pagamento dell'emolumento in parola devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti»*[567]. Sulla base di tali principi la medesima Sezione ha ritenuto: *"Per la determinazione del trattamento economico in godimento di cui all'art. 10, comma 2-bis, del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, per quanto attiene al trattamento economico fondamentale e di posizione si dovrà* […] *far riferimento al principio della competenza. Diversamente per il trattamento accessorio, come ad esempio l'indennità di risultato, andrà applicato il principio di cassa. Correttamente, quindi, gli importi dei diritti di rogito sono acquisti integralmente al bilancio dei Comuni per essere erogati nei limiti previsti al Segretario comunale al termine dell'esercizio (cfr. Corte dei conti, Sez. regionale di controllo per la Sicilia, Deliberazione 194/2014/PAR)"*[568].

[566] Cfr. Sezione Autonomie, Deliberazione 15/AUT/2008, in vigenza dell'art. 41, legge n. 312 del 1980.

[567] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 21 del 2015, per tale parte non modificata con la successiva n. 18 del 2018.

[568] Ad avviso della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna *cit*., inoltre, nell'ipotesi in cui un Segretario sia in convenzione con più Comuni: *"gli stessi Comuni dovranno regolare con apposito accordo le modalità di erogazione dei diritti di rogito, la verifica del rispetto del limite del quinto dello stipendio complessivo di riferimento, nonché la ripartizione tra gli stessi Enti dell'eventuale eccedenza dei diritti di rogito non corrisposti al Segretario. Ciò in applicazione del principio di ragionevolezza al fine di evitare di penalizzare un Comune rispetto ad un altro solo in*

In merito alla corretta applicazione degli oneri riflessi sui diritti di rogito spettanti ai segretari comunali di cui all'art. 10, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 90 del 2014, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 366/2018/PAR, 20 dicembre 2018** ha richiamato il principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 21/SEZAUT/2015/QMIG nel quale *"viene chiaramente affermato che le somme destinate al pagamento dell'emolumento in parola si intendono al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, specificando con la dicitura «ivi compresi quelli a carico degli enti» che sussistono degli oneri che sono posti a carico degli enti, nei limiti dell'importo lordo previsto e senza che, pertanto, ne possano derivare maggiori spese per gli stessi. Da ciò ne deriva che, nel rispetto del quantum percepito "al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti", il riparto degli oneri andrà effettuato secondo le regole ordinarie previste dalla normativa vigente*"[569].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 7/2019/PAR, 25 gennaio 2019**, alla luce del principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie, secondo il quale *«In riforma del primo principio di diritto espresso nella delibera 21/SEZAUT/2015/QMIG, alla luce della previsione di cui all'art. 10 comma 2-bis, del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, i diritti di rogito, nei limiti stabiliti dalla legge, competono ai segretari comunali di fascia C nonché ai Segretari comunali appartenenti alle fasce professionali A e B, qualora esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali»*[570] ha rilevato che *"è possibile individuare due categorie di Segretari comunali destinatari dei diritti di rogito: da un lato, i Segretari operanti in enti privi di dirigenti, a prescindere dalla fascia professionale di appartenenza; dall'altro, i Segretari privi di qualifica dirigenziale (quelli di fascia C)".*

---

ragione del momento temporale dell'esercizio della funzione rogatoria del Segretario comunale". Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 21/2015/PAR; cfr. circolare n. 8 del 2012 del Ministro per la funzione pubblica; cfr. ANAC, Deliberazione n. 241 del 2017 in materia di definizione della retribuzione complessiva.

[569] Come ribadito dalla Sezione di controllo per la Lombardia *cit.*: *"La disposizione normativa di cui al comma 2-bis dell'art. 10 del decreto-legge n. 90 del 2014, difatti, va letta, in chiave sistematica, con la previsione del comma 2 dello stesso articolo che, sostituendo l'articolo 30, comma 2, della legge 15 novembre 1973, n. 734, statuisce che «il provento annuale dei diritti di segreteria è attribuito integralmente al comune o alla provincia»" e che "peraltro, fa espresso riferimento al termine "quota" del provento annuale spettante al Comune e da ciò se ne deduce che le somme relative al pagamento del diritto di rogito vanno intese al lordo degli oneri accessori".*

[570] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 18/SEZAUT/2018/QMIG, sulla nuova questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 192/2018/QMIG per la sussistenza di orientamenti divergenti del giudice contabile e di quello ordinario in merito all'ambito applicativo dell'art. 10, co. 2-*bis* del DL n. 90/2014. La pronuncia della Sezione delle Autonomie modifica l'orientamento della precedente Deliberazione n. 21/QMIG/2015, emessa per la soluzione delle divergenze sorte tra le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in merito alla corretta interpretazione dell'art. 10, co. 2-*bis* del DL n. 90/2014. Nella specie, tra l'orientamento seguito dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 21/2015/PAR e dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 105/2015/PAR in base al quale *"i diritti di rogito, in difetto di specifica regolamentazione nell'ambito del CCNL di categoria successivo all'art. 10, co. 2-bis citato, dovevano essere assegnati ai soli Segretari di fascia C; ciò sul presupposto che il legislatore del 2014 avrebbe sancito 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 che contemplava la riserva agli stessi del diritto di rogito o di quota del medesimo; l'unica deroga consentita sarebbe stata quella volta a tutelare i Segretari privi di qualifica dirigenziale e non operanti in comuni con presenza di dirigenti e, quindi, non destinatari di retribuzione economica a questi equiparata"*, e quello seguito dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 275/2014/PAR, n. 297/2014/PAR, n. 171/2015/PAR e n. 189/2015/PAR nonché dalla Sezione regionale di controllo per la Sicilia, Deliberazione n. 194/2014/PAR, che *"seguendo un'interpretazione letterale della disposizione legislativa, ha per contro affermato che la norma avrebbe distinto due ipotesi legittimanti l'erogazione di quota dei proventi: i) la prima, quella dei Segretari preposti a comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, in cui non rileverebbe la fascia professionale di inquadramento del Segretario preposto; ii) la seconda, quella dei Segretari che non hanno qualifica dirigenziale, in cui l'attribuzione di quota dei diritti di rogito sarebbe ancorata allo status professionale del Segretario, prescindendo dalla classe demografica del comune di assegnazione"*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia *cit.*

10. 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.

In merito alla corretta interpretazione della disciplina di cui all'art. 42, comma 4 della legge regionale n. 18 del 2015 concernente il divieto del cumulo delle indennità degli amministratori locali[571], la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 15/2016/PAR, 26 gennaio 2016**, ha ritenuto che *"la norma derogatoria può fondatamente ritenersi finalizzata a riconoscere la possibilità di un compenso esclusivamente a favore di quegli amministratori di società che non fruiscono di altri compensi a carico della finanza pubblica per lo svolgimento di altri analoghi incarichi"*, nell'ottica di valorizzazione di quei principi comuni all'ordinamento statale e regionale individuabili nella *"onnicomprensività (cfr deliberazioni della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 4/2010 e della Sezione di controllo della regione Piemonte n. 361/2013) e nel divieto di cumulo dell'indennità di funzione nonché nella non spettanza di una pluralità di compensi per l'esercizio, anche in contesti diversi, di una pluralità di funzioni che traggono origine dalla titolarità di una medesima carica pubblica*"[572].
In tal senso la medesima Sezione ha concluso che *"agli amministratori* […] *che già siano amministratori di ente locale consorziato alla Consulta e che per tale loro veste percepiscano un compenso comunque determinato, non spetta alcuna retribuzione o indennità ulteriore per lo svolgimento della loro attività istituzionale presso la Consulta stessa, in ragione dei principi della onnicomprensività e della non duplicazione dei compensi"*[573].

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 91/2016/PAR, 28 aprile 2016,** ha rilevato che *"l'indennità di posizione organizzativa percepita dal dipendente anteriormente al collocamento in aspettativa, lungi dal dover continuare ad essere corrisposta durante il congedo, viene semplicemente a determinare - unitamente a tutte le altre voci retributive fisse e continuative percepite dal dipendente nell'ultimo mese anteriore al congedo - il quantum rispetto al quale commisurare l'indennità "sostitutiva" ex art. 42, comma 5-ter, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 124/2016/PAR, 26 aprile 2016** ha richiamato la pronuncia di orientamento della Sezione delle Autonomie[574] secondo la quale *"La disciplina vincolistica contenuta nell'art. 5, comma 5, decreto – legge n. 78/2010 si*

---

[571] Ai sensi del comma 4 dell'art. 42, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2015, n. 18, contenente *"La disciplina della finanza locale del Friuli-Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni della L.R. n. 19/2013, della L.R. n. 9/2009 e L.R. n. 26/2014 concernenti gli enti locali"* è disposto che *"Agli amministratori di forme associative di enti locali, con esclusione dei consorzi e delle società, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche, non possono essere attribuiti retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti".*

[572] Ad avviso della Sezione di controllo per il Friuli- Venezia Giulia: "*trattandosi di normativa sopravvenuta rispetto a precedenti princìpi di coordinamento di finanza pubblica* […] *la valorizzazione di questi principi comuni all'ordinamento statale e regionale, consente di pervenire a un'interpretazione della sopravvenuta disciplina innovativa (e cioè dell'inciso "con esclusione dei consorzi e delle società") prevista dall'art. 42, quarto comma, della L.R. 18/2015 che non generi quelle disarmonie operative sopra paventate e soprattutto che non si ponga in contrasto con il cogente principio di coordinamento della finanza pubblica consistente nella gratuità dell'amministrazione delle forme associative tra enti locali, come affermato dalla predetta sentenza n. 151/2012 della Corte costituzionale"*.

[573] La Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 21/2016/PAR, 26 febbraio 2016, ha altresì rilevato che *"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".*

[574] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 11/SEZAUT/2016/QMIG del 31 marzo 2016.

riferisce a tutte le ipotesi di incarico, comunque denominato. Tuttavia, in forza di un'interpretazione sistematica che tenga conto della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 35, co. 2-bis del DL 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) è possibile configurare una eccezione al principio di tendenziale gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive. Tale eccezione è da intendersi riferibile alla sola tipologia di incarichi obbligatori ex lege espressamente indicati dalla predetta norma (collegi dei revisori dei conti e sindacali e revisori dei conti). Il revisore dei conti di un Comune, nominato successivamente sia all'entrata in vigore dell'art. 5, comma 5, del DL n. 78/2010 sia al nuovo sistema di nomina dell'organo di revisione degli Enti locali, ha diritto a percepire il compenso professionale ai sensi dell'art. 241 del TUEL nel caso in cui sia Consigliere comunale in altra Provincia."

In merito alla disciplina introdotta dall'art. 1, comma 719 e ss. della legge n. 296 del 2006 - finanziaria per il 2007- tesa alla riduzione degli oneri degli organismi politici, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 83/2016/PAR, 29 aprile 2016** ha ritenuto che "*il comma 721, che impone alle regioni di adottare disposizioni normative o amministrative finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici, con particolare riferimento all'ammontare dei compensi e delle indennità, viene qualificato «principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea». Tale qualificazione fa sì che una disposizione statale di principio può incidere sulla materia di competenza regionale e conseguentemente determinare una compressione della potestà legislativa o amministrativa della regione. Da ciò discende che il legislatore statale può legittimamente imporre* […] *vincoli all'autonomia regionale di spesa al fine di salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica, anche per il perseguimento degli obblighi dettati dall'appartenenza all'Unione europea".*

Come rilevato dalla **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 174/2016/PAR, 24 giugno 2016**, *"la Sezione delle Autonomie individua, «in forza di un'interpretazione sistematica che tenga conto della norma di interpretazione autentica di cui all' art. 35, co. 2-bis del DL 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35)», un'«eccezione al principio di tendenziale gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive», circoscrivendola «alla sola tipologia di incarichi obbligatori ex lege espressamente indicati dalla predetta norma (collegi dei revisori dei conti e sindacali e revisori dei conti)», affermando, in conclusione, che «il revisore dei conti di un Comune, nominato successivamente sia all'entrata in vigore dell'art. 5, comma 5, del DL n. 78/2010 sia al nuovo sistema di nomina dell'organo di revisione degli Enti locali, ha diritto a percepire il compenso professionale ai sensi dell'art. 241 del TUEL nel caso in cui sia Consigliere comunale in altra Provincia»"*[575].

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 355/2016/PAR, 15 settembre 2016,** in conformità all'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile sull'applicazione della disciplina della riduzione dei compensi contenuta nel comma 3 dell'art. 6 del DL n. 78 del 2010, ha ribadito la *"pacifica applicazione della disposizione di cui all'art. 6, comma 3 del DL 78/2010 alle amministrazioni locali e agli organi di revisione di queste"*[576].

[575] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 11del 2016, cit.

[576] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 29/SEZAUT/2015/QMIG. La Sezione regionale di controllo per il Veneto rileva che nella stessa Deliberazione è affermato *"in primo luogo che «non sussistono contrasti giurisprudenziali sullo specifico punto di diritto, come si rileva dalla citata, uniforme, giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo" e in secondo luogo che «non sembra possa prefigurarsi tale contrasto, atteso che neppure sussistono dubbi sulla applicabilità agli enti locali della disciplina contenuta nell'art. 6 del DL n. 78/2010, rivolta ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ritenuta vincolante dalla giurisprudenza costituzionale»"*. Come rilevato dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna *"ha affermato, altresì, che la disposizione in esame, entrata in vigore il*

Tuttavia, sempre in tale ambito la medesima Sezione ha riaffermato come *"il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali e della titolarità di organi degli enti che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche possa non trovare applicazione nei confronti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali"*[577].
Sul punto anche la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 224/2016/PAR, 10 novembre 2016** ad avviso della quale: *"Nei confronti dei componenti del consiglio di amministrazione di un'azienda speciale, che svolga servizi sociali e assistenziali e, in particolare, la gestione di farmacie comunali, trova applicazione la disposizione secondo cui la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti, è onorifica"*[578]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 29/2018/PAR, 9 maggio 2018, Deliberazione n. 40/2018/PAR, 20 giugno 2018**.

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 5/2019/PAR, 21 gennaio 2019**, ha affermato come "*l'Amministrazione comunale, possa eventualmente procedere alla riespansione del 10 per cento del compenso dei propri revisori solamente nel caso in cui nella deliberazione di nomina sia stata esplicitata la volontà di determinare il compenso nei massimi base stabiliti dal decreto ministeriale applicabile e richiamato dall'art. 241 TUEL decurtato, per l'appunto, esclusivamente della percentuale prevista per legge. Nel caso in cui, al contrario, le parti - nella loro libertà contrattuale (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 355/2016/PAR, e Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 569/2015, cit.), seppur veicolata da un provvedimento amministrativo - abbiano stabilito un importo inferiore ai limiti massimi tabellari (compenso base che viene considerato ordinario) nei limiti del parametro tutt'ora vigente di congruità individuato dall'art. 2233, comma 2 c.c. e dall'art. 10 comma 9 del d.lgs. 39/2010 attuativo della direttiva 2006-43-CE, non sarà possibile rideterminare il compenso originariamente definito: e ciò ad evitare, come chiaramente espresso dalla Sezione Autonomie con la citata deliberazione 16/SEZAUT/2017/QMIG, che in corso di rapporto si possano verificare variazioni incrementali con maggiori oneri, in osservanza del comma 7 dell'art. 241 TUEL che prevede che il compenso possa essere stabilito esclusivamente con la delibera di nomina"*.

31/05/2010, ha cristallizzato la misura degli emolumenti ivi considerati fino alla data del 31 dicembre 2015 (successivamente, come esposto, termine esteso al 31 dicembre 2017), all'importo corrisposto al 30 aprile 2010".

[577] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 569/2015/PAR, ha rimesso alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del DL n. 174/2012, la questione per la corretta applicazione della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 5, del DL n. 78/2010, rimarcando di come dovesse tenersi conto del fatto che "*il rapporto che si instaura tra l'ente ed i componenti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali può essere assimilato ad un rapporto di natura contrattuale che mal si concilia con la gratuità dell'incarico, in quanto l'attività svolta dai predetti revisori e sindaci, di natura prettamente tecnica, è una prestazione d'opera a cui normalmente corrisponde una prestazione economica"*. La Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 11/SEZAUT/2016/QMIG, ha risolto la questione affermando che *"in forza di un'interpretazione sistematica che tenga conto della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 35, co. 2-bis del DL 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) è possibile configurare una eccezione al principio di tendenziale gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive. Tale eccezione è da intendersi riferibile alla sola tipologia di incarichi obbligatori ex lege espressamente indicati dalla predetta norma (collegi dei revisori dei conti e sindacali e revisori dei conti)"*.

[578] In base al disposto dell'art. 6, comma 2 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, secondo il quale *"A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera",* era stata sottoposta alla Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., la questione relativa alla *"possibilità di riconoscere un'indennità ovvero una retribuzione ai componenti del consiglio di amministrazione di un'azienda speciale, che svolge servizi sociali e assistenziali e, in particolare, la gestione di tre farmacie comunali, alle aziende speciali"*. Sul punto già Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 355/2016/PAR, 15 settembre 2016.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 287/2016/PAR, 18 ottobre 2016,** ha ribadito che *"al fine di stabilire se il vincolo di finanza pubblica fissato dall'art. 5, comma 5, DL n. 78/10 trovi o meno applicazione in una fattispecie concreta, occorre preliminarmente verificare se l'incarico di revisore contabile è stato conferito prima o dopo l'entrata in vigore del vincolo finanziario medesimo. Nel primo caso, anche se l'incarico è scaduto successivamente, non trova applicazione l'art. 5, comma 5, DL n. 78/10; nel secondo caso, invece, trova applicazione il principio della gratuità dell'incarico (salvo il rimborso delle spese sostenute ed eventuali gettoni di presenza che non superino i trenta euro a seduta) a meno che l'organo di revisione non sia stato nominato con il nuovo sistema di reclutamento mediante sorteggio"*[579].

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 113/2016/PAR, 24 novembre 2016,** ha condiviso quanto già affermato dalla giurisprudenza contabile secondo cui "*la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego ha reso sempre più stringenti i limiti alla corresponsione di compensi «aggiuntivi» rispetto al trattamento economico stabilito dal contratto e che le norme che dettano principi generali in materia di ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* […] *introducono nell'ordinamento giuridico il cd. regime di onnicomprensività del trattamento economico per tutti i dipendenti pubblici (ivi compresi quelli che non rivestono la qualifica dirigenziale), che «impedisce di attribuire compensi aggiuntivi qualora gli stessi rientrino nelle funzioni attribuite e nelle connesse responsabilità, per lo svolgimento di attività lavorative comunque riconducibili ai doveri istituzionali dei dipendenti pubblici» (v., in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. V, 2.8.2010, n. 5099; Cons. St., Sez. V, 12.2.2008, n. 493).* […] *Ne discende che il trattamento economico remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dipendenti pubblici dal contratto di lavoro, ivi compreso qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio, con facoltà del dipendente di non accettare incarichi che non rientrano in alcun modo nelle funzioni loro assegnate"*[580].

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 235/2016/PAR, 1° dicembre 2016**, si è pronunciata negativamente sulla compatibilità, in sede di contrattazione integrativa, dell'attribuzione ad un medesimo dipendente comunale della categoria D, delle posizioni organizzative e dei relativi trattamenti economici accessori, con la corresponsione dell'indennità per specifiche responsabilità di cui all'art. 17, comma 2, lett. *f)*, CCNL del 1° aprile 1999, comparto Regioni ed enti locali[581]. La medesima Sezione ha ritenuto ciò, *"essendo il disposto normativo chiaro nell'individuare le condizioni che ostano alla corresponsione dell'indennità in questione ed essendo puntualmente previsto che tra esse vi è, per quel che*

---

[579] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 11/SEZAUT/2016/QMIG.

[580] Cfr. Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 27 del 21/02/2012; cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 144/09/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 307/2010/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 4/2010/SRC-PIE/PAR.

[581] Tale indennità è stata istituita dal CCNL del 1° aprile 1999 (Biennio economico 1998 – 1999) del comparto Regioni ed enti locali, in ambito di *"politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività",* prevedendo la costituzione di uno specifico fondo (art. 15) con risorse rivolte, come previsto all'art. 17, comma 1, a *"effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati".* In particolare, l'art. 17, comma 2, lett. *f)* del CCNL del 1° aprile del 1999, ha disposto che tali risorse debbano: *"compensare l'eventuale esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità da parte del personale delle categorie B e C quando non trovi applicazione la speciale disciplina di cui all'art. 11, comma 3, del CCNL del 31.3.1999; compensare altresì specifiche responsabilità affidate al personale della categoria D, che non risulti incaricato di funzioni dell'area delle posizioni organizzative secondo la disciplina degli articoli da 8 a 11 del CCNL del 31.3.1999 in misura non superiore a £. 3.000.000 lordi annui per le Regioni e 2.000.000 per gli altri Enti; sino alla stipulazione del contratto collettivo integrativo resta confermata la disciplina degli artt. 35 e 36 del CCNL del 6.7.1995 nonché dell'art. 2, comma 3, secondo periodo, del CCNL del 16.7.1996. La contrattazione integrativa decentrata stabilisce le modalità di verifica del permanere delle condizioni che hanno determinato l'attribuzione dei compensi previsti dalla presente lettera".*

riguarda i dipendenti di categoria D […] *l'essere per l'appunto «titolari di posizione organizzativa»".*

Per quanto attiene specificamente ai consorzi tra enti locali, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 1/2017/PAR, 10 gennaio 2017,** ha ritenuto *"applicabile a tale soggetti l'art. 5, comma 7, DL 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dettato testualmente per gli "amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche": a costoro, pertanto, "non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, e indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti" (sul punto, cfr. sez. reg. contr. Piemonte, delibera 5 febbraio 2016, n. 7; sez. reg. contr. Friuli-Venezia Giulia, delibera 17 dicembre 2014, n. 190; sez. reg. contr. Lombardia, delibera 28 luglio 2014, n. 224).*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 37/2017/PAR, 1° marzo 2017** ha ritenuto "*ammissibile l'aumento dell'indennità di posizione in virtù di una diversa e maggiore distribuzione delle competenze derivante dalla soppressione di un posto dirigenziale, una volta che sia comunque rispettata la disposizione che impone la riduzione proporzionale del fondo previsto dal comma 236 sopracitato. Non è perciò consentita un'automatica attribuzione dell'importo dell'indennità di posizione spettante al posto dirigenziale soppresso in favore di chi (dirigente o dirigenti) sarà assegnatario di quelle maggiori e nuove funzioni"*[582].

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 53/2017/PAR, 23 marzo 2017**, ha rilevato come *"per la generalità dei pubblici dipendenti (che non rivestano qualifica dirigenziale) il principio di onnicomprensività operi in modo più attenuato, atteso che, ai sensi degli articoli 2, comma 3, e 45, comma 1, del d.lgs. 165/2001, permane sempre l'obbligo di definire il complesso della remunerazione (fondamentale e accessoria) agli stessi spettante nella contrattazione collettiva o, in talune ipotesi, in quella individuale. Tuttavia, per i soggetti non dirigenti, tale vincolo concerne solo gli incarichi, espletati nella medesima amministrazione e compresi nel rapporto contrattuale ad essi applicabile, e non tutti quelli per cui il conferimento o la designazione siano operate dalla struttura di riferimento ovvero in ragione della qualifica rivestita all'interno di esse. Per tali ultimi incarichi l'ordinamento non preclude di norma ai dipendenti che non rivestano posizione dirigenziale l'attribuzione di un compenso".* In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 321/2019/PAR, 7 novembre 2019** che ha ribadito l'orientamento della giurisprudenza contabile secondo il quale, *"per tutti i pubblici dipendenti (dirigenti e non dirigenti) che espletano un'attività rientrante nel contesto dei compiti istituzionali, in quanto connessa al rapporto organico tra il soggetto medesimo e l'amministrazione, un eventuale compenso aggiuntivo rispetto alla retribuzione spettante, se non previsto o consentito da specifiche norme di legge o di contratto, realizzerebbe una non prevista illegittima maggiorazione retributiva"*[583].

---

[582] In merito alla possibilità di aumentare l'indennità di posizione dei dirigenti o di un dirigente titolari/e di nuove competenze derivanti dalla ristrutturazione del sistema direzionale dell'ente, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha condiviso l'orientamento della Ragioneria generale dello Stato, circolare n. 12 del 2011, secondo cui il tetto fissato dall'art. 9 del DL 78/2010 convertito nella legge 122/2010 (limiti al trattamento economico complessivo), non trova applicazione in relazione *"alla variazione nella distribuzione delle competenze tra gli uffici che, in attuazione di processi di riorganizzazione e nel rigoroso rispetto di quanto previsto dal comma 2-bis, influisca, sulla misura della retribuzione di posizione di parte variabile correlata a ciascun incarico dirigenziale"*.

[583] In particolare, la Sezione di controllo veneta cit. ha ritenuto che *"l'ente locale, al fine di non violare il principio di onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti pubblici non dovrebbe corrispondere al dipendente chiamato a svolgere le attività di segretario della sottocommissione elettorale un "compenso aggiuntivo" laddove tali compiti siano riconducibili a "funzioni e poteri connessi alla sua qualifica e all'ufficio ricoperto" o corrispondano "a mansioni cui egli non possa sottrarsi perché rientranti negli ordinari compiti di servizio", a maggior ragione qualora le medesime attività siano riconducibili ai doveri istituzionali dei dipendenti pubblici (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 33/2011/PAR, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n.*

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 92/2017/PAR, 22 giugno 2017,** ha richiamato, conformandosi, all'orientamento della giurisprudenza contabile che *"ha ritenuto finanziabile l'indennità di turno con i proventi per violazione del codice della strada, ma solo in presenza di determinati presupposti volti ad escludere la natura ripetitiva della spesa" e sempre che "l'indennità di turno sia sussumibile nella previsione del comma 5-bis dell'art 208 c.d.s., nei casi in cui si tratti di spesa correlata «a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187»*[…][584]*. La corresponsione dell'indennità deve collegarsi, pertanto, all'attivazione di progetti finalizzati a specifici interventi con riferimento ai servizi notturni ed alla prevenzione delle violazioni in materia di guida in stato di ebbrezza alcolica e sotto l'effetto di stupefacenti".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 382/2017/PAR, 21 dicembre 2017,** ha ritenuto che *"le indennità degli amministratori che siano state volontariamente ridotte al di sotto della soglia normativamente stabilita possano essere rideterminate in aumento fino alla misura teorica massima legale definita dal DM n. 119/2000 in ragione della dimensione demografica dell'ente, fermo restando l'abbattimento percentuale previsto dall'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, da applicarsi all'ammontare dell'indennità risultante alla data del 30 settembre 2005, secondo gli orientamenti più volte ribaditi dalla giurisprudenza contabile"*[585]. Conformemente anche **Sezione Regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 428/2018/PAR/, 14 novembre 2018**, la quale ha ribadito che *"la decurtazione volontaria al di sotto del limite comune tabellare imposto dall'ordinamento non vincola le successive maggioranze politiche, fermo restando l'obbligo normativo della decurtazione del 10 per cento dei valori tabellari di spesa risalenti al 2015 che definisce il quantum al quale rapportare l'invarianza della spesa voluta dalla legge 56/2014."* Nello stesso senso anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 297/2019/PAR, 17 luglio 2019**[586] la quale ha sintetizzato il principio di diritto secondo cui *"le indennità di funzione non possono essere soggette ad un "congelamento" rapportato ad un determinato momento storico e mantenuto negli esercizi futuri, per il solo fatto che circostanze di natura personale (ad esempio, in caso di riduzione volontaria, parziale o totale, dell'indennità da parte di un amministratore in carica all'atto della rideterminazione, oppure per mancata opzione per l'aspettativa dal rapporto di lavoro dipendente) abbiano potuto incidere sugli importi*

13/2010/PAR, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo 53/2017/PAR, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 144/2009/PAR). L'Ente dovrebbe, piuttosto, nell'ambito della propria discrezionalità, evitare soluzioni organizzativo-gestionali che comportino maggiori oneri a carico della finanza pubblica, prediligendo soluzioni idonee nel loro complesso a limitare/ridurre le spese di funzionamento delle richiamate commissioni e sottocommissioni, ben potendo le attività segretariali essere riconducibili a funzioni e poteri connessi alla qualifica e all'ufficio ricoperto da determinati dipendenti".

[584] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 273/PAR/2013. Resta fermo che l'utilizzazione delle risorse destinate a tale scopo deve avvenire nel pieno rispetto degli ulteriori vincoli posti da norme di coordinamento della finanza pubblica (art 9 comma 2-*bis* DL 78/2010 e art. 9, comma 28 DL 78/2010: cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazioni n. 97/PAR/2014 e n. 140/PAR/2014; Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazioni n. 44/PAR/2012, n. 403/PAR/2011 e n. 346/PAR/2011; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 5/PAR/2011, Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 31/PAR/2017, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 151/PAR/2016.

[585] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 35/2016/QMIG che, *"nell'escludere le indennità di funzione di Sindaco e assessori dalla rideterminazione degli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali richiesta per assicurare l'invarianza della relativa spesa ai sensi dell'art. 1, comma 136, della legge 7 aprile 2014, n. 56, ha affermato […] «Le indennità di funzione non possono essere soggette ad un congelamento rapportato ad un determinato momento storico e mantenuto negli esercizi futuri, per il solo fatto che circostanze di natura personale (ad esempio, in caso di riduzione volontaria, parziale o totale, dell'indennità da parte di un amministratore in carica all'atto della rideterminazione, oppure per mancata opzione per l'aspettativa dal rapporto di lavoro dipendente) abbiano potuto incidere sugli importi spettanti. Non sarebbe, infatti, condivisibile che gli importi decurtati per motivazioni soggettive vengano a costituire una base storica sulla quale rapportare le medesime indennità anche per le successive tornate elettorali»".*

[586] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 382/2017/PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 428/2018/PAR.

spettanti. Non sarebbe, infatti, condivisibile che gli importi decurtati per motivazioni soggettive vengano a costituire una base "storica" sulla quale rapportare le medesime indennità anche per le successive tornate elettorali. Risulta, quindi, affermato il principio in base al quale (...) l'indennità di funzione del sindaco da considerare è quella massima prevista dalla Tabella A del DM 4 aprile 2000, n. 119, che sarebbe spettata al sindaco medesimo in relazione alla classe demografica del proprio ente, indipendentemente da eventuali situazioni personali che possono averlo riguardato. A tale importo deve applicarsi la decurtazione del 10 per cento prevista dall'art. 1, comma 54 della legge n. 266 del 2005, alla stregua anche dei principi affermati dalle SS.RR. della Corte nella deliberazione n. 1 del 2012". Nello stesso senso anche **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 113/2019/PAR, 12 settembre 2019; Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 42/2019/PAR, 3 ottobre 2019; Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 93/2019/PAR, 7 novembre 2019**[587]; **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 26/2020/PAR, 24 marzo 2020; Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 53/2020/PAR, 27 marzo 2020**.

Recentemente la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 67/2020/PAR, 14 maggio 2020** con riguardo alla disciplina contenuta nel nuovo comma 8-*bis* dell'art. 82 TUEL[588] ha ritenuto che *"la formulazione del comma 8-bis, lungi dal prevedere un'estensione dell'incremento in questione, lascia fermo l'impianto del comma 8, per effetto del quale la misura delle indennità degli amministratori è determinata dal più volte richiamato DM n. 119/2000 che all'art. 12 prevede come «Le parametrazioni percentuali disposte nel presente decreto si riferiscono in ogni caso agli importi delle indennità di funzione del sindaco e del presidente della provincia determinati sempre ai sensi del presente decreto, senza tener conto dell'indennità in concreto fissata, in eventuale aumento o riduzione», tra cui potrebbero rientrare proprio i casi di specifico aumento dell'indennità sindacale disposto, ai sensi dell'art. 82, comma 8-bis del TUEL, con apposito provvedimento dell'ente nei termini sopra descritti".* Ha condiviso l'orientamento anche **Sezione regionale di controllo per il Molise**, **Deliberazione n. 42/2020/PAR, 22 giugno 2020** affermando: *"dato che l'aumento ex art. 82, c. 8-bis TUEL è circoscritto all'indennità funzionale del sindaco, è escluso un automatico incremento delle indennità degli altri amministratori nell'ipotesi di aumento di cui alla norma citata"*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Calabria, Deliberazione n. 23/2018, 25 gennaio 2018**: "*La circostanza che i consiglieri* […] *non percepiscano l'indennità di funzione, fatto derivante dalla libera scelta operata nell'Ente, non è comunque circostanza conferente rispetto al tema posto, "e non può legittimare il rimborso ai sensi dell'articolo 84, comma 3 del TUEL ove non ne ricorrano i presupposti. La rinuncia volontaria di tale indennità comporta pertanto che rimangano a carico dell'amministratore tutte le spese non rimborsabili in base a specifiche disposizioni normative* […]"[589].

---

[587] La Sezione di controllo per il Lazio cit., ribadendo *"la natura strutturale del taglio del 10 per cento disposto dall'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005"*, ha condiviso l'orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui *"la previsione di cui all'art. 1, comma 54, della legge 26 dicembre 2005, n. 266 non incide sul computo per scaglioni ivi contemplato ed ancora vigente «talché se l'Ente transiti in una diversa classe demografica, l'indennità su cui operare il taglio del 10 per cento dovrà essere determinata in conformità» (cfr. del. n. 24/SEZAUT/2014/QMIG) e come in tale quadro normativo ed interpretativo «gli enti, ricorrendone i presupposti, possono operare le maggiorazioni previste dall'art. 2, lett. a), b) e c)» del decreto stesso (cfr. del. n. 3/SEZAUT/2015/QMIG)"*.

[588] Il comma 8-*bis* dell'art. 82 del TUEL dispone *"la misura dell'indennità di funzione di cui al presente articolo spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è incrementata fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti".* Tale nuovo comma è stato inserito nell'art. 82 dall'art. 57-*quater*, comma 1, DL 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

[589] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 18/2017/PAR. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 38/SEZAUT/206/QMIG.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 37/2018/PAR, 2 agosto 2018**: *"I cardini su cui deve ruotare il funzionamento delle commissioni consiliari sono dunque da un lato la stretta, concreta e immediata strumentalità degli esiti dei loro lavori alle esigenze consiliari in funzione delle quali esse sono state costituite e dall'altro un'organizzazione e svolgimento dei loro lavori che risulti del tutto coerente con le logiche di contenimento della spesa, che a loro volta richiedono un oculato e ottimale utilizzo dei mezzi e delle risorse a disposizione. Ciò non è altro che la declinazione operativa del principio costituzionale di cui all'art. 97 Cost, cui ogni gestione finanziaria che voglia essere "sana" deve ispirarsi. L'indennità di presenza per la partecipazione ai lavori delle commissioni consiliari è legittimamente e utilmente corrisposta solo in presenza dei suddetti presupposti".*
Nello stesso senso, **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 10/2020/PAR, 28 febbraio 2020** la quale ha ribadito che "*l'unico presupposto per la spettanza e la quantificazione dell'indennità non può che essere la partecipazione alla seduta dell'organo consiliare nell'ambito della quale viene esercitata la funzione, indipendentemente dalla durata della seduta nel tempo. Accedere a un'interpretazione delle norme regolatrici della fattispecie ora in esame secondo cui allo scoccare della mezzanotte maturerebbe un'ulteriore indennità di presenza equivarrebbe ad affermare un'impropria concezione "cottimistica" delle attività consiliari, in relazione alle quali l'indennità di presenza andrebbe a retribuire il tempo effettivamente impiegato e non a riconoscere l'importanza della funzione svolta".*

La **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 36/2018/PAR, 2 agosto 2018**, ha confermato l'orientamento seguito della recente giurisprudenza secondo cui *"la partecipazione dei consiglieri comunali alla Conferenza dei capigruppo è già adeguatamente retribuita, ai sensi di legge, dai gettoni altrimenti percepiti nell'ambito dell'attività consiliare propria della funzione esercitata (cui pertengono immanentemente anche le attività della conferenza capigruppo) ed entro i limiti normativamente stabiliti* […][590]*, pertanto non potrebbero essere superati in sede regolamentare, potendosi dubitare della legittimità di un atto comunale che ciò prevedesse, specie se foriero del riconoscimento di compensi economici dipendenti dalla partecipazione, con le legali conseguenze sotto il profilo della responsabilità amministrativa".*
In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 107/2019/PAR, 27 marzo 2019.**

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 109/2018/PAR, 13 settembre 2018** ribadendo l'orientamento della consolidata giurisprudenza contabile[591] ha ritenuto che *"la ratio dell'art. 82, comma 1, TUEL, che stabilisce il dimezzamento dell'indennità di funzione degli Assessori comunali nei confronti dei dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa, debba consistere nel promuovere e riconoscere , compensandola, la totale dedizione dell'amministratore pubblico al perseguimento degli interessi della collettività, consentendogli di percepire somme che gli consentano di mantenere il necessario grado di indipendenza economica per tutto il periodo di esercizio delle funzioni. La medesima, ovviamente, viene ad assumere minore pregnanza allorquando il singolo Assessore già percepisca un proprio stipendio come lavoratore dipendente, avendo scelto di non prendere il periodo di aspettativa previsto dalla legge. Proprio questa situazione e cioè il venire meno delle impellenti necessità di sostentamento economico, giustifica la riduzione dell'indennità al 50 per cento".* In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 88/PAR/2019, 10 aprile 2019**[592]**.**
Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 75/2019/PAR, 25 luglio 2019,** ha ritenuto che *"ai fini del dimezzamento dell'indennità di funzione, è indifferente*

[590] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 126/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 24/2017.
[591] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 19/2013/PAR, 1° febbraio 2013.
[592] Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 19/2013/PAR cit.; Sezione regionale giurisdizionale per la Puglia, sentenza n. 414/2015; Sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 109/2018/PAR, 13 settembre 2018.

la natura indeterminata o meno del rapporto di lavoro dipendente, rilevando unicamente la circostanza che l'amministratore, avendo il diritto a essere collocato in aspettativa non retribuita, non ne abbia fatto richiesta"[593]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 157/2019/SRCPIE/PAR, 6 dicembre 2019**: *"l'art. 81 TUEL afferma il diritto degli amministratori a essere collocati in aspettativa non retribuita se lavoratori dipendenti, senza alcuna distinzione per la tipologia del relativo rapporto (a tempo pieno o parziale, indeterminato o determinato), così come, ai fini del dimezzamento dell'indennità di funzione, è indifferente la natura del rapporto di lavoro dipendente, rilevando unicamente la circostanza che l'amministratore, avendo il diritto a essere collocato in aspettativa non retribuita, non ne abbia fatto richiesta".*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 288/2018/PAR, 17 settembre 2018**, è conforme con gli orientamenti della giurisprudenza contabile nel ritenere *"applicabile il regime vincolistico anche alle aziende speciali per le quali si riscontra quella dipendenza finanziaria che giustifica l'applicabilità della norma".*
Sul tema anche **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 29/2018/PAR, 9 maggio 2018**, che ha ribadito *"il carattere onorifico della partecipazione agli organi di amministrazione delle aziende speciali".*

In materia di maggiorazione dell'indennità di funzione da erogare agli amministratori locali e prevista dalla delibera di Giunta regionale n. 1193 del 24 giugno 2011, la **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 41/2018/PAR, 19 settembre 2018**, ha riconosciuto "*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. […] Pertanto, la maggiorazione prevista dalla D.G.R. 1193/2011 potrebbe essere erogata solamente nel caso in cui l'Amministratore non risulti essere in possesso di redditi da lavoro dipendente, anche in relazione alla modifica di cui all'art. 10 della L.R. 20/2018"* [594]. Pertanto, per il calcolo dell'indennità di funzione e sempre nell'ottica del contenimento della spesa e della neutralizzazione di qualsiasi incremento della stessa, ad avviso della medesima Sezione *"l'ente locale dovrà considerare gli oneri connessi facendo riferimento agli importi tabellari per classe demografica di cui al DM 119/2000, e non dovrà effettuare un «congelamento», in termini assoluti e relativamente ad un determinato momento storico, della detta spesa. Ciò, in quanto può ritenersi che «la quantificazione dell'indennità degli amministratori, si configura quale antecedente giuridico e logico rispetto ad eventuali «rideterminazioni» degli importi tabellari dei compensi che, di contro, devono considerarsi non consentite. Detta soluzione appare meritevole di apprezzamento atteso che la stessa, pur non frustrando gli obiettivi di correzione e di risanamento dei conti di finanza pubblica sottesi alla normativa vigente, consente di contemperare le ragioni di parità di trattamento e di effettività dell'accesso alle funzioni pubbliche che informano il sistema tabellare di cui al menzionato regolamento»"*[595].

[593] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 19 del 2013 cit. e; Sezione regionale giurisdizionale per la Puglia, sentenza n. 414/2015 cit.
[594] La Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia ha evidenziato che *"Sul punto è particolarmente significativa la sentenza della Consulta n. 3 del 14 gennaio 2013, in base alla quale si è riconosciuto che «lo scopo di riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica»"*, cfr. Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 21/2016.
[595] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 24/SEZAUT/2014/QMIG e n. 35/SEZAUT/2016/ QMIG, del 28 novembre 2016.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 296/2018/PAR, 25 ottobre 2018**, ha ritenuto di conformarsi al principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie[596] e a quanto affermato dalla giurisprudenza contabile successiva, la quale ha ritenuto che *«al Segretario comunale di fascia A, titolare del servizio in convenzione* […]*, ferma restando l'autonoma valutazione gestionale dell'Ente, possa essere corrisposta la quota dei diritti di rogito per l'attività prestata presso"* un Comune *"in quanto non provvisto di personale con qualifica dirigenziale»"*[597].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 332/2018/PAR, 6 dicembre 2018**, ha ritenuto che: "*Il dipendente assunto fuori dotazione organica, con contratto a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, comma 2 del TUEL, è* […] *un dirigente, con le dovute conseguenze in punto di valutazione della sussistenza, o meno, delle condizioni che consentono - ai sensi dell'art. 10, comma 2-bis, del DL 24 giugno 2014, n. 90, così come interpretato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 18/2018, - la corresponsione dei diritti di rogito"*[598].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 337/2018/PAR, 12 dicembre 2018**, **Deliberazione n. 297/2019/PAR, 17 luglio 2019,** ha richiamato il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie secondo *cui «non è oggetto di rideterminazione l'indennità di funzione relativa all'esercizio dello status di amministratore, che spetta nella misura prevista dalla tabella A del DM n. 119/2000, con la riduzione di cui all'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005»*. Ad avviso della Sezione di controllo per la Lombardia è stata cosi chiarito *"in relazione all'indennità di funzione del sindaco e degli amministratori comunali, come «la stessa sia sottratta alla disposizione di cui al comma 136, finalizzata al contenimento ed alla neutralizzazione di un possibile incremento di spesa»; conseguentemente, al riguardo, l'ente locale deve «considerare gli oneri connessi facendo riferimento agli importi tabellari per classe demografica di cui al DM 119/2000», senza dunque «effettuare un "congelamento", in termini assoluti e relativamente ad un determinato momento storico, della detta spesa»"*[599]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 152/2019/SRCPIE/PAR, 22 novembre 2019.**

La **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 1/2019/PAR, 31 gennaio 2019,** in via generale ed astratta, ha concluso che "*per determinare la retribuzione da corrispondere al dipendente utilizzato ai sensi del comma 557 dell'art. 1 della legge 311/2004, dovrà aversi riguardo al tipo di rapporto instaurato (subordinato o autonomo) tra l'Ente utilizzatore ed il dipendente; la scelta del tipo di rapporto e la sua gestione nel tempo andranno effettuate alla luce delle prescrizioni contenute nella normativa vigente e delle condizioni contenute nell'atto di autorizzazione dell'Ente di appartenenza. Nel caso di rapporto di tipo subordinato, il trattamento economico non potrà che essere stabilito in conformità alla normativa vigente e, in particolare, ai criteri ed ai parametri fissati dal CCNL di comparto, volta per volta,*

---

[596] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 18/SEZAUT/2018/QMIG del 24 luglio 2018, la quale ha enunciato il seguente principio di diritto: *«(i)n riforma del primo principio espresso nella delibera 21/SEZAUT/2015/QMIG, alla luce della previsione di cui all'art. 10, comma 2-bis, del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, i diritti di rogito, nei limiti stabiliti dalla legge, competono ai segretari comunali di fascia C, nonché ai Segretari comunali appartenenti alle fasce professionali A e B, qualora esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali»*.

[597] Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 113/2018/PAR.

[598] La Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 18/SEZAUT/2018/QMIG del 24 luglio 2018, ha statuito, in riforma del primo principio espresso nella delibera 21/SEZAUT/2015/QMIG, che *«alla luce della previsione di cui all'art. 10, comma 2-bis, del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, i diritti di rogito, nei limiti stabiliti dalla legge, competono ai segretari comunali di fascia C, nonché ai Segretari comunali appartenenti alle fasce professionali A e B, qualora esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali»*.

[599] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG, resa ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

vigente in materia. Per l'effetto non potrà essere convenuta una retribuzione a forfait che - per come in concreto conformata- si ponga in deroga – seppure migliorativa- ai suddetti criteri e parametri". La medesima Sezione ha altresì specificato che: *"Nel caso in cui, fosse «in astratto ed in concreto» possibile (nel senso di legittimo) perfezionare un rapporto di lavoro di tipo autonomo, perché al di fuori del perimetro dei divieti fissati dal legislatore, il compenso convenuto, oltre ad essere oggetto di previa autorizzazione da parte dell'Ente di appartenenza, dovrà comunque essere conforme alle prescrizioni ed ai vincoli finanziari fissati dalla normativa vigente"*[600].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 28/2019/PAR, 31 gennaio 2019**, ha evidenziato che "*la possibilità da parte di un ente pubblico territoriale, quale il comune, di conferire cariche in organi di governo di enti e società controllate a soggetti titolari di pensione è consentita solo nel caso in cui l'incarico de quo sia a titolo gratuito. È, infatti, vietata la corresponsione di un compenso a soggetti collocati in quiescenza".*

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 20/2019/PAR, 22 febbraio 2019**, ha affermato che nella *"eventualità in cui, in conseguenza di mutamenti di qualunque natura concernenti il contesto ordinamentale o fattuale in cui si sviluppa l'incarico del revisore, la misura del compenso inizialmente deliberata dall'ente locale si manifesti chiaramente non più rispondente ai limiti minimi di congruità ed adeguatezza che* […] *anche sulla base di principi derivanti dall'ordinamento comunitario, sono considerati esistenti in materia […] l'ente stesso può considerarsi legittimato a procedere alle nuove necessarie valutazioni e poi ad intervenire per riportare detto compenso ad un livello conforme ai suddetti parametri minimi."* Sempre ad avviso della medesima Sezione *"l'eventuale adeguamento consentito deve essere invece contenuto nei limiti di quanto risulti necessario per assicurare, anche nei confronti dei revisori già in carica, il rispetto del principio dell'equo compenso, e quindi entro un parametro di congruità ed adeguatezza da determinarsi in rapporto alla prestazione professionale richiesta. Non si può dimenticare, infatti, che la possibilità offerta dalla disposizione ministeriale costituisce un'eccezione rispetto alla regola di cui all'art. 241, comma 7, del TUEL circa l'intangibilità delle determinazioni assunte nella delibera di nomina, alla cui ratio di contenimento dei costi deve comunque uniformarsi*".

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 55/2019/PAR, 5 marzo 2019** ha ribadito che *"i compensi degli esperti del sindaco, nominati ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, debbano essere ricompresi nel regime vincolistico di riduzione di spesa di cui all'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, con legge 30 luglio 2010, n. 122"*[601].

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 97/2019/PAR, 26 marzo 2019** ha ribadito il principio di diritto secondo il quale *"tutti gli incarichi conferiti ai soggetti titolari di cariche elettive sono sottoposti alle regole previste dall'articolo 5, comma 5, del DL 78/2010, fermo restando, altresì, "tutte le incompatibilità previste dalla normativa vigente" e il "rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente"*[602].

---

[600] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 36/2015; cfr. *ex plurimis*, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG, in merito al vincolo di cui al comma 28, dell'art. 9 del DL n. 78 del 2010.

[601] Conformemente a quanto già espresso dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazioni n. 72 del 2011, n. 95 del 2012 e n. 19 del 2013.

[602] Cfr. Corte cost. sentenze n. 151/2012, n. 99/2014; cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 11/SEZAUT/2016/QMIG e n. 11/SEZAUT/2017/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 292/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 312/2013/SRCPIE/PAR.

La **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 15/2019/PAR, 29 marzo 2019**, è dell'avviso che *"l'erogazione di un vantaggio economico da parte di un'amministrazione comunale al personale sanitario che accettasse di prestare la propria attività lavorativa presso una specifica struttura ospedaliera non sia possibile in quanto realizzerebbe una non prevista ingerenza nella organizzazione amministrativa dell'offerta sanitaria e nella individuazione del trattamento economico di prestazioni di lavoro pubblico".*

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 111/2019/PAR, 16 maggio 2019**, ha evidenziato che: *"In presenza di un incarico non riconducibile al modello della locatio operis, vige il divieto remunerazione.* […] *La scelta di fondo dell'art. 5 del DL n. 78/2010, di realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, che è espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato ex art. 117, 3 co., Cost., non è confutata dalla normativa sopravvenuta.* [603] […] *D'altronde, sulla eventualità che il divieto possa essere derogato da altre disposizioni di legge si è espressa la deliberazione n. 11/2016 della Sezione Autonomie Cdc* [che] *infatti, ha ritenuto il divieto non operante, sulla base d'interpretazione sistematica dell'art. 5, co. 5 primo periodo, del DL n. 78/2010 e dell'art. 35, co. 2-bis, del DL 5/2012, riguardo agli incarichi obbligatori ex lege indicati dalla predetta norma: quelli ricoperti dai componenti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali e dai revisori dei conti."*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 320/2019/PAR, 19 luglio 2019, Deliberazione n. 351/2019/PAR, 12 settembre 2019**: *"l'interesse del revisore ad un adeguato corrispettivo «si realizza, allo stato della normativa, mediante lo strumento contrattuale -ove sia possibile la determinazione concordata del compenso (pur nei limiti massimi fissati dalla legge) - o in sede giudiziaria qualora la remunerazione fissata unilateralmente dall'ente appaia incongrua»"*[604].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 92/2019/PAR, 17 ottobre 2019** si è conformata al principio di diritto espresso dalla giurisprudenza contabile secondo il quale *«1. Alla luce dei nuovi limiti massimi e dei nuovi parametri recati dal decreto interministeriale 21 dicembre 2018, emesso di concerto tra il Ministro dell'interno e quello dell'Economia e delle Finanza, ferma la previsione di cui al comma 7 dell'art. 241 del TUEL, è facoltà degli enti locali procedere, ai sensi degli artt. 234 e 241 del TUEL, ad un rinnovato giudizio circa l'adeguatezza dei compensi liquidati anteriormente al predetto decreto alla stregua dei limiti massimi fissati dal DM 20 maggio 2005 e, se del caso, provvedere ad una rideterminazione degli stessi al fine di ricondurli nei limiti di congruità e di adeguatezza, previa attenta verifica della compatibilità finanziaria e della sostenibilità dei nuovi oneri. 2. L'eventuale adeguamento non ha effetto retroattivo e decorre dalla data di esecutività della deliberazione di rideterminazione del compenso assunta dall'organo consiliare ai sensi degli artt. 234 e 241 TUEL»*[605].

---

[603] Come evidenziato dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana cit.: *"Infatti, il divieto di retribuire in qualunque forma, salvo il rimborso delle spese sostenute, i titolari di cariche elettive per le prestazioni svolte su incarico delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, elencate ogni anno dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), permane, poiché la deroga è solo a favore di titolari di cariche elettive di Regioni ed enti locali nei limiti sopra chiariti"*. La medesima Sezione ha inoltre rilevato che: *"L'interpretazione propugnata non si pone in contrasto con le asserzioni provenienti dalla sentenza n. 151/2012 della Corte costituzionale; tanto più con quelle successive contenute nella Deliberazione n. 11/2016 della Sezione Autonomie della Corte dei conti"*.

[604] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/2017/QMIG.

[605] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/SEZAUT/2019/QMIG del 24 giugno 2019 sulle questioni di contrasto interpretativo sottoposte dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 38/2019/QMIG del 3 aprile 2019 e dalla Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 70/2019/QMIG al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza ai sensi dell'art. 6, comma 4 del DL n. 174 del 2012, convertito dalla legge. n. 213 del 2012.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 414/2019/PAR, 6 novembre 2019**: *"L'indennità sostitutiva del mancato preavviso va computata tra le spese di personale ai fini del rispetto dei relativi vincoli di finanza pubblica, in considerazione della natura retributiva che connota tale emolumento […] e, pertanto, rientra nelle autonome determinazioni dell'Ente provvedere al pagamento dell'indennità in parola secondo modalità esecutive che risultino compatibili con i vincoli di finanza pubblica in tema di spesa del personale, ivi compreso l'utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato nel rendiconto, ai sensi dell'art. 187 TUEL, trattandosi di spesa corrente a carattere non permanente"*.

La **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 42/2019/PAR, 3 ottobre 2019, Deliberazione n. 125/2019/PAR, 14 novembre 2019** ha ritenuto che "*ai fini dell'invarianza della spesa, come più sopra delineata per effetto delle disposizioni della legge n. 56/2014, non può in alcun modo rilevare la riduzione operata* […] *per effetto di una scelta discrezionale (rinuncia all'aspettativa non retribuita), vuoi perché* […] *deve farsi unicamente riferimento all'astratto meccanismo di determinazione dell'indennità previsto dalla tabella A allegata al DM n. 119/2000 in ordine al quale, come più sopra precisato, non opera il criterio di invarianza; vuoi perché la ratio dell'art. 82, comma 1 è da individuarsi unicamente nell'esigenza di una minore compensazione del sindaco che goda di altro trattamento retribuito, e cioè con riferimento ad una condizione a carattere personale che non può avere effetti ampliativi dei diritti di natura economica degli altri amministratori.*"[606]

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 8/2020/PAR, 18 febbraio 2020**, ha ritenuto che *"ai sensi del cit. art. 82 comma 1 TUEL, non risulta consentito ammettere il lavoratore a tempo determinato alla indennità nella misura piena, in quanto lo stesso, risultando oggettivamente tenuto a proseguire nel proprio rapporto di lavoro, non potrebbe assolvere all'incarico a tempo pieno e in forma esclusiva e, inoltre, si troverebbe a percepire per intero sia l'indennità di funzione sia il trattamento stipendiale. Una diversa soluzione si appaleserebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 82 comma 1 TUEL, qualora si corrispondesse l'intera indennità a chi non svolga in forma piena/esclusiva l'incarico di amministratore pubblico, determinando una evidente distorsione logico-giuridica"*[607].

La **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 28/2020/PAR, 26 febbraio 2020** ha ribadito l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile secondo cui "*il conferimento di gettoni di presenza a dipendenti pubblici [è possibile se] sia espressamente consentito da norme di legge o trovi previsione nel CCNL di riferimento, restando comunque esclusa la possibilità di previsioni regolamentari che amplino le ipotesi tassativamente contemplate dalle predette fonti di disciplina della materia de qua. Ciò vale in ogni caso in cui il dipendente pubblico sieda nelle commissioni in forza di un rapporto organico con la Pubblica Amministrazione e non iure proprio*"[608].

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 32/2020/SRCPIE/PAR, 10 aprile 2020** uniformandosi all'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile ha

[606] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG, 28 novembre 2016.
[607] Ad avviso della Sezione di controllo per la Sardegna cit.: *"Tale ultima soluzione comporterebbe, inoltre, un ulteriore effetto distorsivo consistente in una ingiustificata corresponsione di pubblici emolumenti, esponendo ad un improprio esborso di pubbliche risorse e, ulteriormente, concretizzerebbe una ingiustificata discriminazione tra le due situazioni soggettive esaminate: quella dell'amministratore in aspettativa non retribuita, con diritto a percepire la sola indennità di funzione e quella dell'amministratore/lavoratore a termine che percepirebbe oltre all'indennità in misura piena il proprio trattamento stipendiale. Ove si consideri, concludendo, che l'amministratore/lavoratore a termine conserva il diritto a percepire sia il proprio intero trattamento stipendiale, sia l'indennità nella misura dimezzata, non si individua alcuna compromissione del diritto al mantenimento".*
[608] Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 466/2011/PAR del 19 luglio 2011.

ribadito che *"anche alla luce dei principi di derivazione eurounitaria che governano la materia, «deve escludersi che, in via generale, possa riconoscersi la facoltà per gli enti di un possibile adeguamento, in corso di rapporto, del compenso che, di norma, resta fissato nella misura deliberata in origine»*[609]*. Tuttavia, facendo riferimento, tra l'altro, alle «finalità perseguite dal decreto di adeguamento, oltre che a quanto stabilito, in via generale dall'art. 36 della Costituzione, disposizione immediatamente precettiva», è stato enunciato un principio di diritto in forza del quale «alla luce dei nuovi limiti massimi e dei nuovi parametri recati dal D.I. 21 dicembre 2018, emesso di concerto tra il Ministro dell'interno e quello dell'Economia e delle Finanza, ferma la previsione di cui al comma 7 dell'art. 241 del TUEL, è facoltà degli enti locali procedere, ai sensi degli artt. 234 e 241 del TUEL, ad un rinnovato giudizio circa l'adeguatezza dei compensi liquidati anteriormente al predetto decreto alla stregua dei limiti massimi fissati dal DM 20 maggio 2005 e, se del caso, provvedere ad una rideterminazione degli stessi al fine di ricondurli nei limiti di congruità e di adeguatezza, previa attenta verifica della compatibilità finanziaria e della sostenibilità dei nuovi oneri»".*

11. Stabilizzazione del personale precario

Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 162/2016/PAR, 2 agosto 2016 ha osservato che *"le assunzioni secondo le modalità previste dall'art. 36, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165/2001*[610] *(riferite, cioè, al personale assunto ex art. 16 della legge n. 56/87*[611] *in possesso dei requisiti ivi previsti), sono state escluse dal predetto budget assunzionale in quanto tale personale, avente diritto di precedenza, rientrerebbe nella disciplina del reclutamento ordinario di cui all'art. 35, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 165/2001. Poiché, tuttavia, tale inquadramento si*

---

[609] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/2019/QMIG che, a seguito di specifiche questioni di massima sollevate dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e per il Molise, rispettivamente, con le Deliberazioni n. 38/2019/QMIG e n. 70/2019/QMIG, ha avuto modo di pronunciarsi sulla possibilità degli enti locali di adeguare gli emolumenti dei revisori nominati anteriormente all'entrata in vigore del DM del 21 dicembre 2018 ai nuovi parametri previsti dal predetto provvedimento. In tal senso cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 351/2019/PAR. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 20/2019/PAR e Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, Deliberazione n. 5/2019/PAR.

[610] Comma abrogato dall'art. 9, comma 1, lett. *e)*, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

[611] Legge 28/02/1987, n. 56, *"Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro"* che all'art. 16 - *"Disposizioni concernenti lo Stato e gli enti pubblici"* -, stabilisce: *"1. Le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici a carattere nazionale, e quelli che svolgono attività in una o più regioni, le province, i comuni e le unità sanitarie locali effettuano le assunzioni dei lavoratori da inquadrare nei livelli retributivo-funzionali per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo, sulla base di selezioni effettuate tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità, che abbiano la professionalità eventualmente richiesta e i requisiti previsti per l'accesso al pubblico impiego. Essi sono avviati numericamente alla sezione secondo l'ordine delle graduatorie risultante dalle liste delle circoscrizioni territorialmente competenti. 2. I lavoratori di cui al comma 1 possono trasferire la loro iscrizione presso altra circoscrizione ai sensi dell'articolo 1, comma 4. L'inserimento nella graduatoria nella nuova sezione circoscrizionale avviene con effetto immediato. 3. Gli avviamenti vengono effettuati sulla base delle graduatorie circoscrizionali, ovvero, nel caso di enti la cui attività si esplichi nel territorio di più circoscrizioni, con riferimento alle graduatorie delle circoscrizioni interessate e, per gli enti la cui attività si esplichi nell'intero territorio regionale, con riferimento alle graduatorie di tutte le circoscrizioni della regione, secondo un sistema integrato definito ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 4. 4. Le modalità di avviamento dei lavoratori nonché le modalità e i criteri delle selezioni tra i lavoratori avviati sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. 5. Le Amministrazioni centrali dello Stato, gli enti pubblici non economici a carattere nazionale e quelli che svolgono attività in più regioni, per i posti da ricoprire nella sede centrale, procedono all'assunzione dei lavoratori di cui al comma 1 mediante selezione sulla base della graduatoria delle domande presentate dagli interessati. Con il decreto di cui al comma 4 sono stabiliti i criteri per la formazione della graduatoria unica nonché i criteri e le modalità per la informatizzazione delle liste. 6. Le offerte di lavoro da parte della pubblica Amministrazione sono programmate in modo da rendere annuale la cadenza dei bandi, secondo le direttive impartite dal Ministro per la funzione pubblica. 7. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 hanno valore di princìpio e di indirizzo per la legislazione delle regioni a statuto ordinario. 8. Sono escluse dalla disciplina del presente articolo le assunzioni presso le Forze armate e i corpi civili militarmente ordinati. 9.* [...]".

baserebbe sull'espresso richiamo alle disposizioni previste dall'articolo 5, commi 4-quater, 4-quinquies e 4-sexies del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, non appare priva di conseguenze l'intervenuta abrogazione di tali norme, ad opera dell'art. 55, comma 1, lett. b, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81". Conseguentemente, la medesima Sezione ha ritenuto di poter affermare che *"venuto meno l'ancoraggio di tali reclutamenti nell'ambito del regime ordinario e in assenza di analoga disposizione che disponga espressamente in tal senso, le stabilizzazioni del personale precario di cui all'art. 16 della legge n. 56/87 risultano inquadrabili, in via residuale, nel regime previsto dall'art. 35, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165/2001 e nel conseguente contingentamento delle risorse assunzionali".*
Con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016, riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 167/2016/PAR, 9 settembre 2016** ha sottolineato e precisato che, "*La possibilità di procedere ad assunzioni è* […] *ulteriormente collegata al riassorbimento dei dipendenti in soprannumero degli enti di area vasta (in senso conforme: Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 306/2015/PAR, Sezione di controllo per il Molise, n. 80/2016, Sezione di controllo per il Piemonte, n. 93/2016/SRCPIE/PAR*).
In merito alla proroga del termine del 31 dicembre 2016, previsto dall'art. 4, commi 6, 8 e 9, del DL 31 agosto 2013, n. 101, al 31 dicembre 2018 stabilita per le finalità volte al superamento del precariato, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 220/2016/PAR, 3 novembre 2016**, ha ritenuto: *"Prolungando l'efficacia delle procedure di stabilizzazione è stata quindi salvaguardata la possibilità di assunzione a tempo indeterminato per i dipendenti a tempo determinato che presentassero i prescritti requisiti di anzianità"* ovverosia *"il possesso del requisito dei tre anni di anzianità alle dipendenze del Comune alla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 101/2013 e precisamente alla data del 30 ottobre 2013".*

La **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 350/2016/PAR, 30 novembre 2016**, ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie in base al quale *«la riduzione della spesa del personale a tempo determinato, ha un'efficacia orientata alla stabilizzazione finanziaria incidendo immediatamente sui volumi di quelle specifiche uscite che, secondo la norma, devono essere dimezzate rispetto alla spesa media dell'ultimo triennio […]. La spesa del personale rappresenta […] una voce passiva modulabile nella breve prospettiva dell'esercizio finanziario e per questa sua caratteristica suscettibile di produrre, nel breve termine, effetti finanziari riequilibrativi […]»*[612].

Con riguardo il limite posto dall'articolo 3, comma 101, della legge finanziaria per il 2008, n. 244 del 2007, in merito alla possibilità per gli enti locali di convertire a tempo pieno il rapporto di lavoro di un dipendente assunto a tempo parziale, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 12/2017/PAR, 2 febbraio 2017,** ha ritenuto che "*in caso di trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro a tempo parziale, che il citato articolo 3, comma 101, legge n. 244/2007 equipara a nuova assunzione, l'incremento di spesa che l'ente locale sostiene, e sulla cui base deve verificare la capienza nel contingente di assunzioni annuali effettuabili è pari alla differenza fra la spesa sostenuta per il rapporto di lavoro a tempo parziale e quella discendente dalla trasformazione del rapporto a tempo pieno anche al fine di evitare comportamenti "elusivi" dei vigenti vincoli in materia di turn over"*[613].

[612] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 8/2015/INPR.
[613] Nel caso di specie, la Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha rilevato: *"va rammentato che, in vigenza del divieto posto dall'articolo 1, comma 424, della legge di stabilità per il 2015, n. 190/2014, le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, dovevano destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato al riassorbimento del personale in sovrannumero delle province (ved. Sezione di controllo Regione Lombardia Deliberazione n. 273/2015/PAR). Solo di recente, con nota n. 66110 del 13 dicembre 2016, il Dipartimento della funzione pubblica ha ripristinato per la Regione e per gli enti locali della Regione Abruzzo "le ordinarie facoltà di assunzione per tutte le categorie di personale".*

Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 182 /2017/PAR, 7 novembre 2017 ha ribadito che la *"stabilizzazione del personale precario* […], *comportando la definitiva immissione nei ruoli dell'amministrazione, si configuri, a tutti gli effetti* [come] *una nuova assunzione (Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva n. 8/2012/SSRR/CONS; Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 54/2014/PAR) che, come tale, rimane soggetta ai divieti e alle limitazioni previste dalla legislazione vigente in materia di assunzioni, come peraltro più volte specificato dal legislatore dapprima con l'art. 17, comma 12, del DL n. 78 del 1 luglio 2009 e poi con l'art. 4, commi 6 e ss., del DL n. 101 del 31 agosto 2013. Non solo, il processo di stabilizzazione va preceduto da un'attenta valutazione della sua sostenibilità finanziaria in considerazione del duraturo impatto sul bilancio dell'amministrazione. Inoltre, va osservato come qualsiasi nuova assunzione debba necessariamente coniugarsi con le effettive necessità funzionali degli enti, quali risultanti da una programmazione, cui fanno da complemento la rideterminazione della dotazione organica e la ricognizione di eventuali eccedenze di personale nonché una accurata analisi delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno per turn over (Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 306/2015/PAR e n. 162/2016/PAR)".*

Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 157/2018/PAR, 22 maggio 2018, ritiene che *"un dipendente comunale, ai fini della procedura di stabilizzazione disciplinata dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, debba essere stato in servizio, con contratto a tempo determinato, successivamente alla data di entrata in vigore della legge delega n. 125 del 2015, presso una delle amministrazioni che, al momento dell'assunzione a tempo indeterminato, esercitino funzioni in forma associata (lett. a) e che, presso una o più di esse, abbia maturato, al 31 dicembre 2017, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni (lett. c)".* Dello stesso avviso, **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 111/2018/PAR, 13 settembre 2018.**

La **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 42/2018/PAR, 5 dicembre 2018**, **Deliberazione n. 56/2019/PAR, 12 luglio 2019** ha rilevato che *"il personale utilizzato dall'Ente nell'ambito della macrocategoria dei lavori socialmente utili può beneficiare delle procedure di stabilizzazione nei termini e nei limiti codificati dalla normativa vigente. Il tutto fermo restando il rispetto dei presupposti e dei vincoli di legge e finanziari vigenti in materia di assunzione a tempo indeterminato alle dipendenze della P.A., fatta eccezione per le deroghe espressamente codificate dalla normativa nazionale, tempo per tempo, vigente e nei limiti in cui le stesse risultino conformi ai principi costituzionali in materia*."

Sulla possibilità di avviare le procedure di stabilizzazione sulla base della sola approvazione del bilancio annuale e della programmazione del fabbisogno annuale limitatamente al personale precario, tenuto conto di quanto disposto in via derogatoria dall'art. 38-*quater* del decreto-legge n. 34/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 58/2019, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 5/2020/PAR, 28 gennaio 2020** ha ritenuto che "*in disparte la considerazione che il prefato art. 38-quater fa riferimento al solo esercizio 2019 e non costituisce una disposizione a regime, limitandosi ad introdurre una tantum norme eccezionali rispetto alle vigenti disposizioni in materia di cantabilità pubblica, non è data rinvenire nessuna autorizzazione normativa che introduca deroghe rispetto agli ordinari atti di programmazione del fabbisogno del personale secondo la disciplina generale fissata dal d.lgs. n. 165/2001 in materia di predisposizione dei fabbisogni del personale della P.A., né appare plausibile una programmazione annuale dei fabbisogni circoscritta al solo personale precario, in quanto tale atto programmatorio presuppone un'attenta ponderazione delle figure e delle competenze professionali di cui l'Ente complessivamente necessita sotto il profilo delle risorse umane"*[614].

[614] Riguardo all'art. 38-*quater* del decreto-legge n. 34/2019, la Sezione di controllo per la Regione siciliana cit., ha

La **Sezione di controllo per la regione Siciliana, Deliberazione n. 47/2020/PAR, 29 aprile 2020** ha concluso che *"la «definitiva riduzione», cioè l'erosione delle risorse utilizzabili per le assunzioni a tempo determinato, è un limite che l'ente deve rispettare per procedere alla stabilizzazione del personale precario*[615]*. Va comunque chiarito che, anche in caso di raggiungimento del limite parametrato alla spesa del 2009, ricorrendo i presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile, possono permanere spazi per effettuare assunzioni a tempo determinato"*[616].

La **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 195/2018/PAR, 9 novembre 2018** ha ritenuto che le *"disposizioni nazionali sulla preventiva mobilità obbligatoria ex art. 34, 34-bis e 35 del d.lgs. n. 165/2001 e quelle regionali inerenti alla cd. "stabilizzazione del personale precario" di cui al comma 6 dell'art. 3 L.R. n. 27/2016 e all'art. 26, comma 5, della L.R. n. 8/2018 disciplinino fattispecie e perseguano finalità del tutto diverse, sicché non sono fra loro sovrapponibili. […] Né, tanto meno, […] può ritenersi che la legge regionale introduca ipotesi derogatorie o eccezionali rispetto alla disciplina delineata dalla normativa nazionale. In primo luogo, infatti, né il legislatore regionale né quello statale hanno ravvisato l'esigenza di una qualche forma di coordinamento, atteso il diverso campo di applicazione delle disposizioni richiamate. In secondo luogo, da un punto di vista generale, lo stesso dato letterale non consente di cogliere tra le norme un rapporto di generalità – specialità […]. Tutto ciò implica che entrambi i plessi normativi debbano essere contestualmente osservati e applicati […] senza che l'uno possa intendersi derogatorio dell'altro".*
Nello stesso senso**, Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 27/2019/PAR, Deliberazione n. 28/2019/PAR, 1° febbraio 2019,** ha ribadito che *"le richiamate disposizioni nazionali sulla preventiva mobilità obbligatoria ex art. 34, 34-bis e 35 del d.lgs. n. 165/2001 e quelle regionali inerenti alla cd. "stabilizzazione del personale precario" di cui al comma 6 dell'art. 3 L.R. n. 27/2016 e all'art. 26, comma 5 e seguenti, della L.R. n. 8/2018 disciplinino fattispecie e perseguano finalità del tutto diverse, sicché non sono fra loro sovrapponibili".* La medesima Sezione ha affermato, inoltre, che: *"La disposizione di cui all'art. 26, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2018, va intesa, invero, nel senso che nell'ambito degli spazi assunzionali disponibili per le stabilizzazioni di personale precario (che non possono superare il cinquanta per cento del complessivo spazio assunzionale dell'ente) – al netto di quelli destinati ad essere coperti mediante procedure concorsuali aperte all'esterno, le relative procedure concorsuali possano essere interamente «riservate», senza che ciò contrasti con l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017. La «ratio» della garanzia della riserva dei posti all'esterno, infatti, non riguarda la singola procedura selettiva, nell'ambito della quale si possa prevedere una riserva di posti a favore dei precari da stabilizzare bensì risulta assicurata dal generale obbligo per gli enti di bandire procedure concorsuali aperte a tutti per la copertura del fabbisogno nell'ambito degli spazi finanziari disponibili (ovvero nel rispetto di tutte le disposizioni vincolistiche sul turn over), destinando risorse non superiori al cinquanta per cento di detto plafond all'espletamento di procedure concorsuali ad hoc tra il personale precario da*

---

rilevato che *"La norma richiamata infatti, propria per la sua natura derogatoria, soggiace al criterio di stretta interpretazione fissato dall'art. 14 delle preleggi, secondo cui le leggi che fanno eccezione a regole generali non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati."*

[615] La questione ha riguardato il rapporto fra i limiti imposti alla spesa flessibile per il personale, previsti dall'art. 9, comma 28, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, e le condizioni necessarie per procedere alla stabilizzazione dei precari previste dall'art. 3, comma 1, della legge regionale della Sicilia, 29 dicembre 2016, n. 27.

[616] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/2018, che ha affermato, come rilevato dalla Sezione di controllo siciliana: *"per il caso in cui faccia del tutto difetto una spesa storica da utilizzare come parametro* […] *anche nell'ipotesi di spesa storica irrisoria, inidonea a fungere da base per il calcolo del limite di spesa, gli enti di piccole dimensioni, ottemperanti degli obblighi di riduzione della spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, possono procedere ad assunzioni flessibili, purché motivate dall'effettiva necessità di garantire servizi essenziali".* Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 1/SEZAUT/2017/QMIG.

stabilizzare, al fine di selezionare le unità previste nel piano del fabbisogno del personale. In altri termini, il reclutamento del personale attraverso procedure concorsuali per la stabilizzazione dei precari non può in ogni caso assorbire risorse finanziarie superiori al cinquanta per cento (possono essere anche inferiori) di quello reclutato attraverso ordinarie procedure concorsuali aperte all'esterno". Inoltre la Sezione ha precisato che *"nell'ambito della individuazione degli «spazi assunzionali» il concetto di «posti disponibili» non deve essere inteso in relazione alla dotazione organica dell'ente, che è rimodulabile, ma quale «spazio finanziario disponibile», ovvero riferito alle risorse finanziarie complessivamente utilizzabili dall'ente per le assunzioni di personale, sul cui coacervo calcolare la quota (che non può in ogni caso superare il cinquanta per cento del totale) da destinare alle stabilizzazioni del personale precario*[617]. […] *Ne consegue che, dato il vincolo di destinazione delle risorse regionali alle procedure di stabilizzazione, l'entità di dette risorse aggiuntive, affinché possa dirsi garantito l'adeguato accesso dall'esterno, non potrebbe in ogni caso superare l'importo di quelle a carico del bilancio e destinate al reclutamento ordinario"*.
Infine la Sezione di controllo siciliana ha evidenziato che *"la valutazione della priorità delle tipologie di procedure da espletare (stabilizzazioni o concorsi riservati) nell'ambito della programmazione triennale è strettamente collegata all'effettivo fabbisogno delle figure professionali necessarie per l'espletamento delle funzioni istituzionali".*
In tale contesto, sempre la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 162/2016/PAR, 2 agosto 2016** la quale ha evidenziato che *"non possono sfuggire* […] *i significativi elementi di novità della disciplina regionale rispetto a quella nazionale (art. 1, commi 424 e ss., della legge 23 dicembre 2014, n. 190), che ha postergato le politiche di contrasto al precariato, ritenendole recessive rispetto alle esigenze di ricollocamento del personale in esubero proveniente dalle Province* […]*"*[618].

12. Società partecipate

Infine si evidenziano alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo concernenti la disciplina relativa alle retribuzioni del personale transitato nelle società a partecipazione pubblica in relazione all'obiettivo generale del contenimento della spesa di personale.
Sulla determinazione del compenso dei componenti del Consiglio di amministrazione di società a partecipazione pubblica che risulti dalla fusione per incorporazione di una partecipata in altro organismo, sempre controllato dall'ente locale, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 71/2016/PAR, 4 marzo 2016**, ha confermato che *"gli Enti locali nella determinazione dei compensi degli amministratori debbono applicare sia il limite derivante dall'art. 1, comma 725, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che quello risultante dall'art. 4,*

[617] Cfr. circolare n. 3 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione (§ 3.2.2. nota 4). Ad avviso della Sezione regionale di controllo siciliana *"Detta interpretazione* […] *consente agli enti, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di utilizzare al meglio le risorse finanziarie per la copertura degli oneri per il personale, i cui costi a carico degli enti variano in relazione alla qualifica ed alla natura del contratto di lavoro (a tempo pieno o parziale): il riferimento ai «posti» da coprire, infatti, risulta troppo stringente e di difficile applicazione in concreto, mentre il concetto di «risorse finanziarie» disponibili, pur rispettando i vincoli di bilancio per la spesa del personale, consente una effettiva autonomia nell'organizzazione delle risorse umane. Il Collegio ritiene che le risorse finanziarie assegnate ai comuni dalla citata legge regionale n. 8 del 2018, ai sensi dell'art. 26, comma 7, abbiano la finalità di garantire la possibilità (non prevista dal comma 4 dell'art 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017) di elevare i complessivi spazi assunzionali mediante risorse aggiuntive regionali anche in caso di stabilizzazioni da attuarsi ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo citato; in tal senso, «il 50 per cento dei posti disponibili» quale limite imposto alle procedure di stabilizzazione dal predetto art. 20, comma 2, deve calcolarsi considerando la possibilità di elevare con risorse aggiuntive regionali gli spazi assunzionali ordinari ovvero, come prospettato dall'Amministrazione richiedente, con «riflesso solo sulla determinazione degli spazi assunzionali complessivamente disponibili, ferma restando, in ogni caso, la necessità di rispettare l'adeguato accesso dall'esterno fissato nella misura del 50 per cento delle risorse (sia comunali che regionali) utilizzabili»".*
[618] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 167/2015/Par, Sezione regionale di controllo per la Toscana, delibera n. 28/2016/PAR.

comma 4, del decreto-legge n. 95/2012, nel testo introdotto dall'art. comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114. Da un lato, quindi, è stato ribadito che il compenso di ciascun amministratore non può superare l'ammontare del 70 per cento della retribuzione del Sindaco dell'Ente che detiene la partecipazione e, dall'altro, che «la lettera e la stessa finalità delle disposizioni dell'art. 3, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 95/2012, ravvisabile nella volontà legislativa di operare un ulteriore taglio nella retribuzione degli amministratori delle società partecipate da enti pubblici attraverso il raffronto con la spesa "storica" dell'esercizio 2013, non sembrano ammettere alcuna» deroga"[619].

In senso conforme la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 68/2016/PAR, 28 gennaio 2016** ha affermato che *"lo specifico parametro di riferimento individuato dal comma 4 dell'art. 4 del DL n. 95 del 2012 ai fini della riduzione della spesa, ossia il «costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013», sotto il profilo ermeneutico, non consente di attribuire rilevanza alla circostanza che, nel 2013, vi sia stato un minor (o anche nessun) esborso da parte della società a titolo di compenso per gli amministratori"*[620]. L'impostazione interpretativa è stata condivisa anche da **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 160/2016/PAR, 1° dicembre 2016** la quale ha ribadito che *"in linea generale e in assenza di esplicite previsioni legislative derogatorie, ai fini del calcolo del costo di riferimento riferito al 2013 non è possibile utilizzare quantificazioni teoriche dei compensi invece di quelle in concreto determinate in forza delle decisioni degli organi societari e delle previsioni vincolistiche vigenti del 2013"*[621]. La medesima Sezione ha ad ogni modo aderito anche all'interpretazione dell'art. 4, commi 4 e 5 del DL n. 95 del 2012[622] avanzata da altra giurisprudenza contabile[623], affermando che *"Un'esigenza di omogeneità nella determinazione*

---

[619] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 88 del 4 marzo 2015 che, in particolare, aveva ritenuto che *"il limite al compenso degli amministratori stabilito dall'art. 4, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 95/2012, in quanto preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica nel senso sopra precisato, non possa ammettere eccezioni che non siano stabilite da specifiche disposizioni di legge che nel vigente quadro normativo non è dato ravvisare con riferimento alle aumentate competenze della società partecipata dall'ente pubblico. Anche quando ricorra tale ultima eventualità dunque non appare possibile riconoscere al Presidente del c.d.A., nel caso di produzione di utili, una indennità di risultato, quantunque nel limite dell'art. 1, comma 725, della legge n. 296/2006, ove tale nuova componente (in quanto non riconosciuta al Presidente del precedente c.d.A.) si ponga a "superamento" del costo dell'anno 2013 del medesimo c.d.A."*

[620] La Sezione di controllo veneta cit., ha rilevato: *"Non può negarsi, tuttavia, che, nonostante l'inequivoca formulazione della norma escluda l'attribuzione all'inciso appena esaminato di altro e diverso significato (in claris non fit interpretatio), si ponga un problema di coordinamento della norma medesima con la disciplina civilistica, soprattutto nel caso* […] *in cui, nel 2013, la società non abbia erogato alcunché ai propri amministratori, in applicazione del comma 718 dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006 (perché rivestenti la carica di amministratori negli enti soci). Nel caso descritto, l'applicazione del meccanismo di riduzione e contenimento della spesa contemplato dal comma 4, comporterebbe la negazione dei compensi agli amministratori di quella società, imponendo la definitiva gratuità dell'incarico, in contrasto con l'art. 2389 c.c., che prevede, invece, l'onerosità della prestazione fornita dai componenti dei Consigli di amministrazione delle società, in ossequio, tra l'altro, al principio di corrispettività delle prestazioni. Un tale effetto, ultroneo ed eccessivo, non rispondente, peraltro, alla ratio della norma, che è quella di determinare il contenimento dei costi delle società pubbliche strumentali non di eliminare i compensi degli amministratori, renderebbe opportuno un intervento correttivo del legislatore, ma non legittima la disapplicazione del chiaro precetto ivi contenuto."*

[621] Sull'interpretazione del medesimo art. 4, comma 4, DL n. 95 del 2012, come modificato dal DL n. 60 del 2014, cfr. anche Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 137/2015/PAR, 28 maggio 2015.

[622] I commi 4 e 5 dell'art. 4 del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, sono stati modificati dall'art. 16, comma 1, lett. *a)* e *b)*, del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114. La novella *"stabilisce un limite, quello dell'80 per cento, che presuppone la sussistenza del parametro di riferimento, individuato nel costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, sul quale calcolare appunto la percentuale dei quattro quinti"*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 1/2015/PAR, 8 gennaio 2015.

[623] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 1/2015/PAR, cit. la quale rilevando che *"la volontà sottesa alla disposizione in esame è quella di rendere operante una riduzione dei compensi erogati agli amministratori delle società di cui ai suddetti commi 4 e 5, senza tuttavia vietare agli enti locali la possibilità di nominare dei soggetti esterni amministratori delle suddette società e ciò anche considerando le incompatibilità introdotte col d.lgs. n. 39/2013",* ha ritenuto: *"Non può pertanto adottarsi un'interpretazione meramente matematica della disposizione in esame, che determinerebbe appunto l'impossibilità di affidare all'esterno tali incarichi, atteso che tale effetto*

del parametro di riferimento su cui applicare la riduzione di cui al citato art. 4 comporta però che non può essere ritenuto vincolante il costo storico pari a zero, in quanto rispondente all'applicazione di una norma più restrittiva, non dettata per gli amministratori di società di capitali il cui mandato ha natura onerosa"[624].

Sempre con riguardo al limite concernente la remunerazione degli amministratori di una società partecipata, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 31/2018/PAR, 5 febbraio 2018**, ha ritenuto che *"tale limite debba essere prioritariamente individuato applicando il tetto fatto esplicitamente salvo dal d.lgs. 175/2016, ovvero quello dell'80 per cento del costo complessivamente sostenuto per il compenso degli amministratori di una società partecipata nel 2013 previsto dall'art. 4, comma 4, DL 95/2012, con il correttivo per cui, in assenza di emolumenti erogati nel 2013, si vada a considerare, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo con l'indeffettibile vincolo della «stretta necessarietà»"*[625] *affinché "possa essere salvaguardata l'esigenza espressa dal legislatore di bloccare il trend di crescita dell'onere di cui trattasi. Tale computo* […] *deve essere contemperato, inoltre, con la massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa imposta dall'art. 11, comma 7, TUSP (euro 240.000) che, de iure condendo, dovrà limitare l'esercizio del potere regolamentare ministeriale.* […] *Rimane sullo sfondo, seppure non di minore rilevanza, il criterio fondamentale di utilità e ragionevolezza che deve guidare ogni spesa pubblica dal quale non può esimersi la determinazione del compenso degli amministratori di una società in mano pubblica"*.

Nello stesso senso anche **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 29/2020/PAR, 27 marzo 2020**, la quale ha rilevato che *"il limite previsto dall'art 4, comma 4, DL 95/2012 ha carattere tassativo e, in difetto di espressa previsione di legge, non può essere derogato in conseguenza di un'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società e ad un'evidente incongruenza degli emolumenti attribuibili in funzione della citata applicazione di siffatti limiti"*.

In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 15/2020/PAR, 30 aprile 2020** ad avviso della quale "*a fronte della sostanziale impossibilità di applicazione del comma 4 dell'art. 4 del DL 95/2012* […][626] *e della necessità di dare attuazione*

---

pare eccedere le finalità della norma. Piuttosto, nel caso in cui l'ente locale non abbia affrontato alcun esborso, neppur minimo, nell'esercizio 2013, il meccanismo di riduzione della spesa stabilito dal legislatore necessita comunque, per poter operare, di vedere individuato un parametro di riferimento sul quale calcolare la percentuale dell'80 per cento. Il parametro può essere individuato nell'ultimo esercizio nel quale l'ente locale privo della tipologia di spesa in esame nell'anno 2013 abbia affrontato tale spesa, purché l'importo sul quale calcolare il limite di spesa di cui ai citati commi 4 e 5 sia aggiornato tenendo conto delle limitazioni introdotte con l'art. 6, comma 6, del DL n. 78/2010. Si richiama inoltre la necessità che il compenso erogato al singolo amministratore rispetti quanto previsto dall'art. 1, comma 725, della legge n. 296/2006".

[624] Il caso di specie aveva riguardato un organismo partecipato che nel 2013 aveva forma consortile, con il conseguente non riconoscimento ai componenti del consiglio di amministrazione di nessun compenso, in applicazione dell'art. 5, comma 7, DL n. 78 del 2010. In tal caso, ponendosi il problema della impossibilità di ridurre un costo che nel 2013 era stato pari a zero, la Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 160/2016/PAR, cit. ha concluso che *"l'interpretazione dell'art. 4, comma 4, DL n. 95 del 2012 più coerente con la ratio applicabile alle società (connotate appunto dalla onerosità dell'incarico di amministrazione), è quella secondo cui il vincolo di riduzione all'80 per cento va riferito al costo complessivo dell'ultimo esercizio in cui gli amministratori dell'allora consorzio avevano ricevuto un compenso, salvo che qualcuna delle persone fisiche che ricoprivano tali incarichi nel 2013 fosse anche amministratore di un ente aderente al consorzio e, quindi, comunque escluso dal diritto al compenso quand'anche l'organismo avesse avuto veste societaria (ai sensi dell'art. 1, comma 718, l. n. 296 del 2006) e ferma rimanendo la compatibilità delle somme in precedenza erogate con l'applicazione congiunta dei vincoli di cui agli artt. 1, commi 725 e 726, l. n. 296 del 2006 e 6, comma 6, DL n. 78 del 2010"*.

[625] Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 1/2017/QMIG.

[626] La Sezione di controllo per il Friuli-Venezia-Giulia cit., ha rilevato che *"nell'ipotesi prospettata il valore del costo sostenuto nel 2013 è talmente esiguo da poter essere considerato sostanzialmente inesistente, soprattutto se si abbia in considerazione la necessità di garantire un proficuo e professionalmente adeguato funzionamento degli organi societari. A ben vedere, quindi, l'ipotesi interpretativa da esplorare finisce per partire dai medesimi presupposti, sia nel caso di una società dall'oggetto sociale e dalla governance talmente modificati da farla considerare come un soggetto nuovo, sia nel caso della continuazione dell'attività da parte del soggetto societario precedente, perché in questo ultimo*

al progetto societario stabilito dal Legislatore regionale, risulta, quindi, necessario che l'amministrazione si autolimiti, determinando, in base a canoni di ragionevolezza che coniughino gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa, dei valori di compenso che, anche considerando altre realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, possano considerarsi adeguati alla luce di un'ottica di contenimento"[627].

Sulla corretta interpretazione dell'art. 4, commi 4 e 5, DL 95 del 2012, recante la disciplina sulla riduzione dei compensi degli amministratori di società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 80/2016/PAR, 15 aprile 2016**, ha ritenuto che *"il vincolo previsto dall'art. 4, commi 4 e 5, del DL n. 95/2012 trovi applicazione anche nell'ipotesi di società gestita da un amministratore unico".* La medesima Sezione ha, infatti, evidenziato che *"attraverso il riferimento plurale ai compensi "degli amministratori", il legislatore ha inteso individuare l'aggregato di costo rispetto al quale parametrare il tetto e non limitarne l'applicazione solamente ad alcuni modelli di governance societaria"*[628]. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 20/2018/PAR, 24 maggio 2018**.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 94/2016/PAR, 30 novembre 2016** ha ritenuto che un ente *"debba computare le retribuzioni lorde dei* […] *dipendenti transitati definitivamente nella società partecipata nel bilancio consolidato, ai sensi dell'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 118 del 2011 e non in quello comunale, con conseguente non inclusione di tali somme nel calcolo della spesa annua di personale richiesto ai fini del rispetto dei limiti posti dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-quater della legge n. 296 del 2006"* [629].

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 252/2016/PAR, 21 dicembre 2016,** non condividendo quanto già affermato dalla giurisprudenza contabile[630], ha

---

caso mancherebbe il parametro di riferimento 2013 e non vi sarebbe nemmeno, secondo quanto riferito dall'amministrazione richiedente, la possibilità di individuarne uno in altri esercizi. Nondimeno, l'impossibilità concreta di applicare la disposizione dell'art. 4 comma 4 del DL 95/2012 non assolve l'Amministrazione dall'onere di dimensionare e contenere i compensi entro limiti riconducibili ai parametri di sana gestione".

[627] La Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia cit., ha inoltre precisato: *"Appare evidente che la soluzione appena prospettata sarà a sua volta necessariamente transitoria e dovrà recedere non appena sarà emanato l'auspicabilmente prossimo decreto previsto dall'art. 11 sesto comma, nell'ipotesi in cui i presupposti riferibili alla sana gestione considerati per dimensionare transitoriamente il limite dei compensi avessero determinato livelli di costo superiori e incompatibili con la disciplina attuativa del TUSP contenuta nel decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze".*

[628] La Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha inoltre ritenuto di sottolineare *"a titolo di completezza* […] *che il compenso erogato al singolo amministratore è soggetto al rispetto dell'ulteriore vincolo previsto dall'art. 1, comma 725, della legge n. 296/2006".*

[629] La Sezione di controllo per la Liguria cit., ha ritenuto superato l'orientamento della giurisprudenza contabile che *"nell'ambito di una tendenza alla riduzione della spesa per il personale, riteneva di dovere computare a carico dei Comuni anche le spese di personale delle società partecipate, sulla base del principio per cui «la disciplina vincolistica in materia di personale doveva intendersi come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di (...) esternalizzazione in senso stretto» (...)",* cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 193, 8 maggio 2009, Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazioni n. 152, 20 settembre 2010, e n. 98, 8 febbraio 2011. Ad avviso della Sezione per la Liguria cit., occorre considerare la più recente giurisprudenza di controllo che afferma *"l'impossibilità di ricorrere a tale operazione, idonea a cagionare una controproducente rigidità gestionale. In altre parole, l'applicazione delle norme deve avvenire distintamente, per l'ente locale e per la società, ciascuno con esclusivo riferimento ai propri documenti contabili e ai dati del proprio bilancio. Diversamente, le spese del Comune e della società in house dovranno essere unite nel bilancio consolidato del Comune, previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011, che, come noto, assume solo valenza informativa",* cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 102, 6 febbraio .2013, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 447, 17 ottobre 2013 e n. 237, 29 settembre 2014.

[630] Come evidenziato dalla Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., la Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 1/2015/PAR, 7 gennaio 2015, in ambito di servizi pubblici svolti da società *in house* dell'ente locale,

ritenuto che "*gli articoli 19 e 25, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, precludono agli enti locali, in sede di adozione degli atti di indirizzo, di derogare all'obbligo di contenimento delle assunzioni di personale nelle società partecipate nel caso in cui le stesse siano tenute a svolgere nuovi ed ulteriori servizi"*[631]. In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 71/2017/PAR, 11 maggio 2017.**

La **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 56/2017, 19 aprile 2017,** ha evidenziato come: "*La questione della riallocazione del personale delle società a partecipazione pubblica, assunto al di fuori del concorso o selezione pubblica, non può* […] *trovare soluzione nel riassorbimento del personale in esubero nei ruoli dell'Ente partecipante o di altro Ente pubblico"*[632].

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 71/2017/PAR, 11 maggio 2017,** ha richiamato quanto già affermato dalla **Sezione controllo Abruzzo, Deliberazione n. 252/2016:** *"Sicché «gli articoli 19 e 25, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, precludono agli enti locali, in sede di adozione degli atti di indirizzo, di derogare all'obbligo di contenimento delle assunzioni di personale nelle società partecipate nel caso in cui le stesse siano tenute a svolgere nuovi ed ulteriori servizi»."*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 184/2017/PAR, 9 giugno 2017**, ha ribadito che *"fuori da espresse previsioni di legge* […], *«in caso di affidamento in house di un servizio pubblico locale, in precedenza svolto da una società privata, la società affidataria* […] *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»*[633]*; ciò ora sulla base dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo n. 175 del 2016".* In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 14/2020/PAR, 31 gennaio 2020.**

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 269/2017/PAR, 11 ottobre 2017**, ha ritenuto di poter concludere *"sia che un segretario comunale non possa - a seguito delle novelle legislative sopra esaminate, che modificano profondamente il quadro normativo di riferimento considerato nei precedenti pareri di questa Sezione* […][634] *- svolgere in ogni caso l'incarico di amministratore unico in una società interamente controllata dal comune presso cui presta servizio, sia che, tenuto conto della cogenza dei predetti vincoli legislativi, ove*

---

con riferimento all'art. 4, comma 12-*bis*, del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito nella legge n. 89 del 2014 (riprodotto, non integralmente, nell'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 in materia di società a partecipazione pubblica), ha ritenuto sussistente *"la possibilità, da parte di una società in house, di "derogare" alle limitazioni previste per le assunzioni di personale in ragione della necessità di ampliare i servizi alla collettività da parte del soggetto societario"*. Nello specifico, la Sezione di controllo per la Toscana cit., ha ritenuto che tale disposizione *"nell'introdurre il principio di riduzione dei costi del personale, ne esplicita in via generale le modalità, definendo gli elementi significativi da prendere in considerazione, ferma restando l'autonomia dell'ente nel dettagliarle con proprio atto di indirizzo"*. Di altro avviso, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 55 del 9 ottobre 2014, la quale ha evidenziato che in materia di personale *"non essendo previste deroghe o eccezioni agli obblighi imposti, le direttive impartite dal Comune devono essere tali da assicurare il rispetto degli obiettivi di contenimento degli oneri, anche in relazione alle ipotesi in cui effetti sul piano occupazionale siano ricollegabili all'allargamento dei settori di intervento della società o, comunque, all'ampliamento delle relative attività"*.

[631] Il d.lgs. n. 175 del 2016, *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*, prevede rispettivamente all'art. 19, la disciplina concernente la gestione del personale di tali società e, all'art. 25, le disposizioni in materia di personale.

[632] Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 9/SEZAUT/2015/QMIG del 17 febbraio 2015.

[633] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 48/2015/PAR, 13 maggio 2015.

[634] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 228/2010/PAR e n. 171/2013/PAR.

stia comunque attualmente continuando a svolgere il predetto incarico, debba immediatamente cessare dalla carica".

La **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 10/2018/PAR, 29 marzo 2018**, ha rilevato che *"ai compensi spettanti ai predetti soggetti per le funzioni svolte in ambito societario non può trovare applicazione il disposto dell'art. 36 Cost., con conseguente disponibilità e rinunciabilità del compenso e piena legittimità di ogni previsione statutaria restrittiva finanche, al limite, della eventuale gratuità dell'incarico. La disponibilità del diritto al compenso dell'amministratore di società, in assenza di un appiglio costituzionale che lo vincoli ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, a fronte dell'indisponibilità dei vincoli di finanza pubblica – innanzi, peraltro, ad un quadro normativo e costituzionale ben tratteggiato e sostanzialmente invariato – conducono, dunque, a dover indefettibilmente sostenere la già predicata tassatività della norma di cui all'art. 4, comma 4, DL 95/2012 anche in caso di aumentata complessità della gestione sociale, evenienza che si verifica, peraltro, soltanto in caso di modifica dell'oggetto sociale statutariamente intervenuta successivamente all'accettazione dell'incarico da parte dell'amministratore designato e che non può trovare equivalenti nello svolgimento di attività già originariamente previste in Statuto ma precedentemente di fatto non esercitate".*

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 302/2018/PAR, 25 ottobre 2018**, ha ritenuto che *"una società partecipata - nel rispetto delle direttive impartite dalle proprie amministrazioni partecipanti e degli specifici obblighi legislativamente previsti e, in particolare, da quanto statuito dal TUSP, anche per quanto attiene alle modalità attraverso cui procedere - può porre in essere assunzioni, senza che ciò possa intaccare la capacità assunzionale delle predette amministrazioni partecipanti"*[635]. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 319/2019/PAR, 10 settembre 2019,** la quale ha aggiunto come *"In mancanza* […] *di una precisa e chiara formulazione normativa* […] *non sussista allo stato nell'ordinamento una norma che impone il consolidamento delle capacità assunzionali tra enti locali soci e società partecipate".*

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 4/2019/SRCPIE/PAR, 22 gennaio 2019**, con riguardo all'esatta individuazione delle voci di spesa che incidono sul limite massimo di cui al richiamato art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006, della spesa di un'unità di personale eventualmente utilizzata in strutture e organismi partecipati o facenti capo all'ente, ha ribadito che *"ai fini del calcolo della spesa del personale, fra le componenti da considerare sono ricomprese le spese per il personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente (compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni)"*[636]. In conformità a quanto ritenuto da **Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 111/2018/PAR, 13 luglio 2018**.

[635] Cfr. d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"* (TUSP), in particolare l'art. 19, comma 5.

[636] Cfr. comma 557-*bis*, aggiunto dall'art. 14, comma 7, del DL n. 78 del 2010, come modificato dalla relativa legge di conversione, *"che qualifica nelle spese di personale rilevanti ai fini della verifica del rispetto delle disposizioni dettate dall'art. 3, comma 5 del DL n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, anche quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi partecipati o facenti comunque capo all'ente, sottolineando che dal mancato rispetto delle predette norme scaturiscono le sanzioni previste per l'inadempimento del patto di stabilità".*

In ambito di limiti al trattamento economico onnicomprensivo degli amministratori e degli altri organi sociali, dirigenti e dipendenti della società controllata, per come oggi previsto dall'art. 11, comma 6 del d.lgs. n. 175 del 2016, la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 34/2019/PAR, 3 luglio 2019**, ha rilevato come *"nella determinazione, ex ante, del trattamento economico onnicomprensivo erogabile annualmente in favore dell'organo amministrativo di società controllata, lo stesso debba essere adeguato tenendosi prudentemente al di sotto del limite di legge, che potrà essere raggiunto, e mai superato, solo in situazioni peculiari, come nel caso* […] *di legittimo riconoscimento della parte variabile della retribuzione o di sopravvenute modifiche legislative alle sotto voci di costo che, nel loro insieme, concorrono a determinare il costo complessivo a carico del bilancio della società pubblica"*[637].

Con riguardo alla disciplina di cui all'art. 18, comma 2-*bis*, del DL n. 112 del 2008[638] finalizzata alla riduzione delle spese correnti da parte delle amministrazioni pubbliche e dei relativi organismi partecipati, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 7/2020/PAR, 07 febbraio 2020** ha ritenuto che *"un'interpretazione della norma in chiave necessariamente sistematica sembra non poter prescindere dalla considerazione della portata "finalistica" del concetto di "riduzione della spesa di personale", da perseguire attraverso una molteplicità di azioni, pur unitariamente considerate nella loro finalità, quali il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. Risulta, inoltre, immanente al concetto stesso di "riduzione" una valenza necessariamente "relazionale" che sembra non poter prescindere, in assenza di specifici parametri di riferimento posti di volta in volta dallo stesso legislatore, dalla considerazione della complessiva spesa di personale gravante sull'ente interessato al momento dell'assunzione delle misure prescritte dalla norma"*[639].

---

[637] La Sezione di controllo per la Sardegna cit. ha inoltre specificato che *"Analoghe considerazioni, in termini di onnicomprensività del trattamento economico complessivamente erogabile dalla società controllata, possono essere svolte, quindi, anche in prospettiva, per il periodo in cui il nuovo limite di spesa dovesse essere quello previsto dall'emanando decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016. Anche in tal caso, infatti, il tetto di spesa, di natura onnicomprensiva, rappresenterà una grandezza inderogabile e tutte le voci di spesa (fisse, variabili ed eventuali) che concorrono a determinare il trattamento economico complessivo, comprese quelle di natura previdenziale, dovranno essere oculatamente "calibrate" in modo da evitare qualsiasi superamento del limite fissato dal legislatore, inteso come costo a carico del bilancio della società partecipata"*. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 90/2016/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia Deliberazioni n. 64/2016/PAR e n. 71/2016/PAR.

[638] La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 557, della legge n. 147/2013, dall'art. 4, comma 12 bis, del DL n. 66/2014 e, successivamente, dall'art. 3, comma 5-*quinquies*, DL n. 90/2014 nonché dall'art. 27, comma 1, lett. *b)*, d.lgs. n. 175 del 2016. Essa dispone: *"Le aziende speciali e le istituzioni si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali e le istituzioni adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione".*

[639] Cfr. *ex multis* Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 1/PAR/2015; cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG.