

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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. 131¹⁷⁰, in veste di organi esterni e neutrali.

Contemplata nella sola materia della contabilità pubblica, l'attività consultiva di che trattasi deve trovare esplicitazione 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 pubblica¹⁷¹.

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 stesso¹⁷³.

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.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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-quater¹⁷⁷, 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 della 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/SEAUT/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 rideeterminazione 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/SEAUT/2016/QMIG.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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 contabile¹⁸⁴ 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. 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 *“estraneità dal limite in questione quelle spese per assunzioni con contratti a tempo*

¹⁸³ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 23/SEAUT/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 296/2006¹⁸⁷, 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 comunale¹⁹⁰ 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 ridurre l'ammontare in misura pari o superiore al 10 per cento rispetto all'importo base fissato dal DM 119 del 2000”*.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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 2015¹⁹⁴, 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/SEAUT/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/SEAUT/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 contabile¹⁹⁶, 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

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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/SEAUT/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 ribadito²⁰², *«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 giovare 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/SEAUT/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/SEAUT/2009/QMIG, Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 51/CONTR/2011; cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 20/SEAUT/2017/QMIG e n. 1/SEAUT/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»*.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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. 78/2010²⁰⁸, 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/SEAUT/2014/QMIG e n. 27/SEAUT/2015/QMIG.

²⁰⁶ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEAUT/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 2019²¹⁰.

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 2017²¹¹ 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”*.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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. 296/2006²¹³.

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 commento²¹⁴, 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 temporale²¹⁵”*.

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 principi 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.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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 rientranti 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 qua²¹⁸.

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 2001²¹⁹, 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 2018²²⁴, 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”*.