

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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”*<sup>347</sup>.

### 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 Madia) di riforma del pubblico impiego<sup>348</sup>. In buona sostanza e sebbene soltanto per un periodo limitato (Triennio 2018 – 2020 prorogato anche per il Triennio 2020-2022)<sup>349</sup>, 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<sup>350</sup>.

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”*<sup>351</sup>.

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

<sup>347</sup> 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.”*

<sup>348</sup> 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”.*

<sup>349</sup> 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.

<sup>350</sup> 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.

<sup>351</sup> C. cost., sentenza 23 luglio 2002, n. 373.

amministrazioni, ai fini della valorizzazione di questo<sup>352</sup>, 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 [...]”*<sup>353</sup>. 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”<sup>354</sup>. 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*”<sup>355</sup>.

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*

<sup>352</sup> 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*”.

<sup>353</sup> 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.

<sup>354</sup> 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”.*

<sup>355</sup> 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*”.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

*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"<sup>356</sup>*. 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"*.

<sup>356</sup> 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)”*<sup>357</sup>. 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<sup>358</sup>, 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 procedurali [...] 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”*<sup>359</sup>.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 111/2018/PAR, 13 luglio 2018** che ribadendo quanto già affermato dalla giurisprudenza contabile<sup>360</sup>, ovvero che *“nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare 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”*<sup>361</sup>.

<sup>357</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 393/2011/PAR.

<sup>358</sup> 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.

<sup>359</sup> 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.

<sup>360</sup> 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.

<sup>361</sup> 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 stanziare in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali, presentano le medesime caratteristiche funzionali”*

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

**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”<sup>362</sup>. 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<sup>363</sup>. 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”<sup>364</sup>. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 64/2016/PAR, 15 giugno 2016**<sup>365</sup>.

---

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 stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate”.

<sup>362</sup> 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.

<sup>363</sup> 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.

<sup>364</sup> In senso conforme a Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28/2015.

<sup>365</sup> 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<sup>366</sup>, 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*”<sup>367</sup>. 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*”<sup>368</sup>.

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 esuberanti 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*”.

<sup>366</sup> L'art. 1, comma 562 della legge 27 dicembre 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*”.

<sup>367</sup> 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.

<sup>368</sup> 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.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

*elusione del dettato normativo che imporrebbe il ricorso alla procedura di reclutamento del personale dagli appositi elenchi del personale in esubero*<sup>369</sup>.

Con riferimento dei vincoli introdotti dall'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015)<sup>370</sup> 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”*<sup>371</sup>.

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

<sup>369</sup> 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 prevenire 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”*.

<sup>370</sup> 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”*.

<sup>371</sup> 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"*<sup>372</sup>.

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"*<sup>373</sup>.

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**<sup>374</sup>.

In relazione alla esatta portata applicativa dell'art. 1, commi 228-bis e seguenti della legge n. 208 del 2015<sup>375</sup>, 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*

<sup>372</sup> Cfr. Sezione di controllo Lombardia, Deliberazione n. 502/2012/PAR.

<sup>373</sup> Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 52/2010.

<sup>374</sup> 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"*.

<sup>375</sup> 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.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

esaminato<sup>376</sup>. 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*”<sup>377</sup>.

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*

<sup>376</sup> 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”.*

<sup>377</sup> 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<sup>378</sup>, 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”*<sup>379</sup>. 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)”*<sup>380</sup>.

<sup>378</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2015; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 172/2016/PAR.

<sup>379</sup> 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/SE-ZAUT/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)”*.

<sup>380</sup> 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.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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<sup>381</sup>, 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”*<sup>382</sup>. Nello stesso senso, **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo Deliberazione n. 12/2018/PAR, 19 gennaio 2018**<sup>383</sup>. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazioni n. 80/2018/PAR, 15 giugno 2018**<sup>384</sup> e **n. 130/2018/PAR, 27 novembre 2018**<sup>385</sup>.

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*

<sup>381</sup> 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”*.

<sup>382</sup> 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”*.

<sup>383</sup> 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.”*

<sup>384</sup> 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”*

<sup>385</sup> 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”<sup>386</sup>.*

**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)<sup>387</sup>, alla medesima interpretazione estensiva del concetto di “assunzione del personale”<sup>388</sup> 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<sup>389</sup>, **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*

<sup>386</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 463/2011/PAR.

<sup>387</sup> 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”*.

<sup>388</sup> 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.

<sup>389</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazioni n. 75 e n. 111 del 2016.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

*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)"*<sup>390</sup>.

**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»*<sup>391</sup>. In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 66/2020/PAR, 14 aprile 2020**<sup>392</sup>, 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*<sup>393</sup>, *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*

<sup>390</sup> 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.

<sup>391</sup> 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".*

<sup>392</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG.

<sup>393</sup> 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<sup>394</sup>). *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”*<sup>395</sup>.

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”*<sup>396</sup>.

<sup>394</sup> 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”*.

<sup>395</sup> 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.

<sup>396</sup> 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”*.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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”*<sup>397</sup> 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”*<sup>398</sup>. 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»*<sup>399</sup>. 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**<sup>400</sup>. 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”*<sup>401</sup>. 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 inficcate 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,*

<sup>397</sup> 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)”*.

<sup>398</sup> Cfr. Cons. Stato, Ad. Pl. n. 14/2011, paragrafi 24-58 e paragrafo 31, lettera d.

<sup>399</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 124/2013/PAR.

<sup>400</sup> 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.

<sup>401</sup> 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 istituti deputati all'assunzione di personale nella pubblica amministrazione, rappresentati dalla mobilità volontaria, lo scorrimento delle graduatorie e l'indizione di un concorso*<sup>402</sup>.

In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 320/2019/PAR, 7 novembre 2019**<sup>403</sup>.

**La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 106/2018/PAR, 11 aprile 2018**<sup>404</sup>, 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*<sup>405</sup>.

**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*<sup>406</sup>.

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”, ovvero sia “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*

<sup>402</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazioni n. 189/2018/PAR e n. 548/2018/PAR.

<sup>403</sup> 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.

<sup>404</sup> In conformità a quanto rilevato dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 164/2017/PAR, 7 settembre 2017.

<sup>405</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208, *cit.*

<sup>406</sup> 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”*.