APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

capacità assunzionale) l'incremento di ore di un contratto di lavoro part time, purché non vengano poste in essere fattispecie potenzialmente elusive della lettera e dello spirito della norma, sia sotto il profilo quantitativo, sia con riferimento al personale coinvolto⁵¹² [...], né venga violato il limite della spesa di personale disciplinato dalla legge 296/2006 e ss.mm. e ii. A tal proposito giova rammentare che, fermo restando la piena validità delle norme che sanciscono la neutralità della mobilità ai fini della capacità assunzionale e che disciplinano, più in generale, le limitazioni sotto il profilo quantitativo al turn over, il legislatore ha previsto un'altra tipologia di limite che incide sul contenimento delle spese di personale, e che trova, così come già detto in precedenza, il suo riconoscimento nell'art. 1, comma 557 (o 562), della legge 296/2006 e nelle norme che vietano assunzioni per il mancato rispetto di alcune regole di natura finanziaria, quale il pareggio di bilancio o l'approvazione dei documenti programmatici e di rendiconto”.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 55/2018/PAR, 23 marzo 2018**, ha richiamato il costante orientamento della giurisprudenza contabile secondo il quale “l'esclusione dal calcolo della spesa del personale, anche per contratti di lavoro flessibile, può ritenersi ammissibile esclusivamente nelle ipotesi di finanziamenti comunitari o di privati che non comportino alcun aggravio per il bilancio dell'Ente [...] non potendosi, quindi, reputare consentita tale esclusione per le ipotesi di finanziamenti con risorse di provenienza statale”⁵¹³.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 83/2018/PAR, 20 aprile 2018**, ha ritenuto che “in pendenza dell'entrata in vigore del nuovo CCNL, rimane vincolante, a pena di nullità, il limite di assunzione di dipendenti pubblici a tempo determinato nella misura del 20 per cento di quello presente in servizio a tempo indeterminato al momento della conclusione del contratto di lavoro, ancorché la relativa spesa sia finanziata con fondi esterni e non con risorse di bilancio [...]”

Sulla questione interpretativa sottesa alla corretta applicazione dell'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010, che ha introdotto limitazioni al tetto di spesa del 2009 per il lavoro flessibile agli enti in regola con l'obbligo di ridurre la spesa di personale, di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 73/2018, 22 maggio 2018**, ha ritenuto di uniformarsi alle conclusioni cui è pervenuta la Sezione delle Autonomie⁵¹⁴, ritenendo che “l'ordinamento non consenta alle pubbliche amministrazioni di superare per le assunzioni a tempo determinato il livello di spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, non prevedendosi alcuna deroga per gli enti di piccole dimensione né per quelli cd. virtuosi e neppure per far fronte ad esigenze eccezionali o di carattere transitorio”.

Sulla corretta interpretazione del comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), la **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 69/2019/PAR, 13 maggio 2019, Deliberazione n. 74/2019/PAR, 13 giugno 2019** ha ribadito che “è possibile programmare, a fronte della cessazione di un dipendente a tempo indeterminato in regime di full time (36 ore settimanali), l'assunzione di due dipendenti part time (18 ore settimanali), ma a

⁵¹² Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 338/2016/PAR.

⁵¹³ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 8/2007/PAR, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 137/2017/PAR.

⁵¹⁴ Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 2/2015, con la quale è stato risolto il contrasto giurisprudenziale insorto, da un lato, tra le Sezioni regionali di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 327/2014/QMIG) e per il Molise, Deliberazione n. 220/2014/PAR, le quali hanno ritenuto che “gli enti locali virtuosi non incontrerebbero, per il lavoro flessibile, il limite della spesa complessiva sostenuta per le stesse finalità nel 2009, residuando come unico limite quello delle risorse disponibili a legislazione vigente”; dall'altro, tra la Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 66/2014/PAR, la Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 174/2014/PAR e Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 232/2014/PAR le quali, invece, hanno ritenuto, “valorizzando il tenore letterale della predetta disposizione, che, in ipotesi di ricorso a forme di lavoro flessibile, gli enti locali sono in ogni caso tenuti a garantire l'osservanza della disciplina vincolistica la quale impedisce di oltrepassare l'ammontare della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'esercizio 2009”.

condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008"⁵¹⁵.

Con riguardo all'osservanza dei presupposti di cui all'articolo 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 200/2019/PAR, 29 luglio 2019**, ha ribadito l'orientamento della giurisprudenza contabile che "ha, tra l'altro confermato che la diminuzione delle risorse finanziarie disponibili per la spesa di personale a tempo determinato, conseguente all'applicazione del parametro percentuale della spesa storica, circoscrive l'utilizzo di contratti di tipo flessibile alle evenienze temporanee ed eccezionali (non potendo le tipologie di lavoro in questione sopperire ad esigenze di tipo ordinario e duraturo), allo scopo di favorire, ex art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, non condizionando nemmeno la normativa contrattuale in essa richiamata, oltre che i vincoli generali previsti, in materia, dall'ordinamento. Pertanto, oltre ai limiti espressamente richiamati dall'art. 9, comma 28, del DL 78/2010, l'Amministrazione dovrà verificare tutti gli ulteriori limiti previsti dall'ordinamento, i presupposti di cui all'art. 36, comma 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e quelli contrattuali [...]"⁵¹⁶. Ad avviso della medesima Sezione, "ampliando in maniera incontrollata le maglie dei vincoli di spesa oltre i requisiti previsti dalle norme, si violerebbe [...] il fine ultimo dell'articolo 9, comma 28, del DL n. 78/2010, in combinato disposto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, che consiste nella voluntas legislatoris di riduzione della spesa di una determinata categoria di rapporti che possono essere instaurati esclusivamente per esigenze di carattere temporaneo ed eccezionali e dunque non programmabili, e non, al contrario, direttamente nella soddisfazione dei bisogni di un ente seppur nell'invarianza della spesa di personale". A tal proposito è stato evidenziato l'orientamento espresso della giurisprudenza contabile secondo cui "il ricorso a queste forme contrattuali [flessibili] non può essere precluso indipendentemente dall'osservanza o meno, da parte dell'ente, dei vincoli di spesa ed assunzionali vigenti, in quanto ciò impedirebbe il ricorso ad una modalità organizzativa che, in presenza dei presupposti stabiliti dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, mira a sopperire a carenze temporanee di personale necessario a garantire, soprattutto nei piccoli comuni la continuità dell'attività istituzionale"⁵¹⁷.

7. Incarichi dirigenziali ex art. 110 TUEL

Altre pronunce delle Sezioni Regionali di controllo hanno riguardato la materia degli incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. n. 267 del 2010.

In merito, si evidenzia che il legislatore, in sede di conversione del DL n. 113 del 2016 con legge n. 160 del 2016, ha novellato l'art. 9, comma 28, d.lgs. n. 78 del 2010 escludendo espressamente dalle limitazioni ivi previste le spese per le assunzioni a tempo determinato effettuate ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2010.

Sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 219, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016) ed in particolare circa gli effetti che ne derivano in ordine alla possibilità di reclutare personale dirigente presso gli enti locali, la **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 87/2016/PAR, 11 aprile 2016**, ha rilevato che "l'ipotesi di

⁵¹⁵ Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 4/SEZAUT/2019/QMIG, 1° aprile 2019, che come noto ha enunciato la seguente questione di massima: «Nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche e ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, la determinazione dei limiti assunzionali ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008. Conseguentemente, purché si verificino dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'Ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne assorbano completamente il monte ore».

⁵¹⁶ Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/SEZAUT/2018/QMIG; inoltre, cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazioni n. 548/2018/PAR e n. 181/2018/PAR.

⁵¹⁷ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/2018/QMIG cit.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

conferimento di incarichi a termine ex novo [...] non è di regola validamente percorribile, ove essa [...] attenga alla preposizione a posti di funzione ai sensi dell'art. 110 TUEL, comma 1, per fare fronte a vacanze conclamate alla data del 15 ottobre 2015, a meno che la fattispecie non ricada fra le eccezioni alla clausola di indisponibilità. Allo stesso modo, di norma non è ammissibile per il raggiungimento di identico scopo l'ipotizzata alternativa [...] di dare corso ai procedimenti ex art. 110, comma 1, avviati nella fase intertemporale compresa fra il 15 ottobre 2015 e l'entrata in vigore della legge di stabilità 2016 in cui la disposizione è inserita, fattispecie, tra l'altro, chiaramente inammissibile anche a tenore letterale. Tanto si evince, infatti, da una lettura a contrariis del regime delle eccezioni ammesse che consentono di portare a compimento le sole procedure avviate antecedentemente”⁵¹⁸. In merito, la medesima Sezione ha rilevato, inoltre, come “lo stesso regime delle eccezioni risulti fortemente penalizzante per gli enti locali, rimanendo le diverse ipotesi ivi contemplate non applicabili ai Comuni, a meno di non aprire il varco ad un'ampia discrezionalità in materia con conseguente interpretatio abrogans del comma 219, operazione elusiva e contrastante con le enunciazioni contenute in altre disposizioni della medesima legge n. 208/2015 (vedasi comma 224). A ciò aggiungasi la difficile conciliabilità di tali eccezioni con i vincoli derivanti dalle previgenti norme in materia di assunzioni e segnatamente da quelli posti dall'art. 1, comma 424 della legge n. 190/2014 e dall'art. 110, 1 comma TUEL nel testo novellato, ai quali le amministrazioni comunali devono comunque attenersi nel coprire, tra gli altri, anche i posti dirigenziali disponibili”⁵¹⁹. Nello stesso senso anche la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 209/PAR/2016, 20 luglio 2016**, “ritenendo applicabile le limitazioni di cui all'art. 1, comma 219, della legge 208/2015 anche agli enti locali”; cfr. inoltre **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 217/2016/PAR, 24 novembre 2016**.

Sulla possibilità dell'applicazione dell'istituto dell'aumento di ore di un contratto part-time a tempo determinato ex art. 110 del TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 144/2016, 20 maggio 2016**, ha reputato “in via di principio che, sia necessario il rispetto dei limiti generali in materia di spesa per il personale (che si traducono in divieti assunzionali a qualsiasi titolo quando l'ente non rispetta il patto di stabilità interno e quando non è in linea con l'obbligo di ridurre la spesa per il personale ex art. 1, comma 557, legge n. 296/2006) nonché [...] dell'applicazione del vincolo di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, DL n. 78/2010”.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 159/2016/PAR, 26 maggio 2016**, ha richiamato il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie secondo cui «(l)le spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010» che “in particolare, è stato affermato sulla scorta di un'interpretazione logico-sistematica del quadro normativo vigente imperniata sulla giurisprudenza costituzionale resa in materia (sentenza n. 173 del 2012), giurisprudenza che, in riferimento all'art. 9, comma 28, del

⁵¹⁸ Il riferimento è al peculiare regime fissato dal comma 219, basato sulla distinzione fra posti disponibili e posti indisponibili che opera retroattivamente. La Sezione di controllo per il Lazio cit. ha, infatti, aggiunto che “L'espresso orientamento si basa sulla presunzione che i posti da coprire – anche con le prospettate procedure a termine – ricadano nel contingente di quelli indisponibili, nei sensi richiesti dal comma 219, qualificazione che presuppone due requisiti, e cioè la vacanza di fatto alla data più volte menzionata e l'insussistenza di una delle ipotesi di esclusione previste dalla norma [...] da ritenersi eccezionali e derogatorie”. Ad avviso della medesima Sezione, infatti, “da un lato le dette eccezioni riguardano i posti già oggetto di bandi e avvisi selettivi alla data del 15 ottobre 2015, dall'altro quelli che vanno assegnati in base a norme di legge, richiamo quest'ultimo da valorizzare in concreto nell'ambito della pianificazione di competenza dei Comuni e, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, coerente con motivate esigenze di fabbisogno minimo indefettibile per soddisfare la corretta erogazione di servizi essenziali secondo elementari principi di ragionevolezza e non contraddizione dell'ordinamento”.

⁵¹⁹ Cfr. in proposito, Sezione delle Autonomie, Deliberazioni nn. 19/SEZ AUT/2015/QMIG e n. 28/SE-ZAUTA/2015/QMIG.

decreto-legge n. 78 del 2010, ha ribadito il valore generale della disposizione, precisando che essa «pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato» (Deliberazione n. 14/SEZAUT/2016/QMIG)».

La Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 94/2016/PAR, 1° giugno 2016, ha ritenuto che “il divieto di assunzione introdotto dal comma 424 per consentire la prioritaria ricollocazione del personale provinciale in soprannumero destinatario delle procedure di mobilità, avendo ad oggetto esclusivamente le assunzioni a tempo indeterminato, disciplina un fenomeno diverso da quello degli incarichi a contratto ex art. 110 TUEL [...], notoriamente caratterizzati dalla natura flessibile”⁵²⁰.

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, Deliberazione n. 134/2016/PAR 28 giugno 2016: “Spetta al Comune [...] valutare la fattispecie concreta al fine di addivenire ad un corretto esercizio del proprio potere di autodeterminazione in riferimento all’imputazione della spesa per il personale, nel rispetto del quadro legislativo vigente”. Ciò sulla base dell’interpretazione seguita dalla Sezione delle Autonomie⁵²¹ in merito alla “specialità” dei vincoli assunzionali, di cui all’art. 110, comma 1 del TUEL e secondo la quale “[l]e spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010”. La Sezione delle Autonomie ha, altresì, chiarito che: «La circostanza [...] che una disciplina possa definirsi come speciale, in quanto regolante un particolare settore della pubblica amministrazione, non significa, quasi fosse una automatica conseguenza, che detta normativa sia anche derogatoria dei principi di carattere generale ad essa riferibili. Specialità e deroga sono, infatti, due concetti giuridicamente distinti».

In merito alla applicabilità anche agli enti locali delle limitazioni di cui all’art. 1, comma 219, della legge 208/2015, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 209/PAR, 20 luglio 2016, condividendo altri orientamenti della giurisprudenza contabile in merito⁵²², ha ritenuto: “Il fatto che taluni posti dirigenziali (vacanti al 15 ottobre 2015) siano indisponibili non impedisce una revisione del sistema direzionale dirigenziale, posto che l’indisponibilità di taluni posti è soltanto temporanea come espressamente sancito nel comma 219 «Nelle more dell’adozione dei decreti attuativi». Lo scopo della suddetta disposizione è

⁵²⁰ Infatti, la Sezione di controllo per il Molise cit., ha sostenuto: “l’inapplicabilità alla tipologia di incarichi di cui al comma 1 del citato art. 110 TUEL delle disposizioni di cui all’articolo 36 del d.lgs. n. 165/2001, nel punto in cui si prescrive che le assunzioni relative al lavoro flessibile possano essere effettuate solo «per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale». Invero, a differenza di quanto previsto nell’art. 36, comma 2, [...] con l’art. 110, comma 1, si prevede uno strumento utilizzabile al fine di dare copertura a posti già previsti dalla dotazione organica; il che certifica trattarsi di esigenze assolutamente non eccezionali o temporanee. Inoltre, mentre l’art. 36 fa riferimento in generale a contratti di lavoro flessibili diversi da quello di lavoro subordinato a tempo indeterminato, l’art. 110 comma 1 presuppone la presenza di posti in questo caso dirigenziali in dotazione e regola le modalità di affidamento degli incarichi. Esclusa pertanto la limitazione alle sole ipotesi in cui l’ente debba “rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”, il ricorso agli incarichi ex art. 110, comma 1, TUEL sarà quindi sottoposto esclusivamente alla sussistenza dei presupposti contemplati dalla medesima disposizione. Ne consegue che, “fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire”, sarà necessario preventivamente espletare a tal fine “selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionale nelle materie oggetto dell’incarico”.

⁵²¹ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/SEZAUT/2016/QMIG, 3 maggio 2016, sulla base dell’orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. C. Cost. sentenza 6 luglio 2012, n. 173 nella quale, ribadito il valore generale dell’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, è precisato che essa “pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato”. Cfr. anche, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 159/2016/PAR del 26 maggio 2016.

⁵²² Cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 87/2016/PAR.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

quello di lasciare inalterata la situazione dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015 (data di approvazione del disegno di legge di stabilità 2016 da parte del CDM) per dare piena attuazione alla riforma prevista dalla legge 124/2015 senza che la riforma possa essere in qualche modo pregiudicata da assunzioni fatte per eludere lo scopo della stessa. Diversa la situazione dei posti che non erano vacanti alla data del 15 ottobre 2015. [...] In estrema sintesi questa sezione giudica applicabile l'articolo 1 comma 219 della legge 108/2015 anche agli enti locali per ogni tipo di assunzione dirigenziale (comprese quella ex articolo 110 del decreto legislativo 267/2000). Sono escluse dall'applicazione dell'art. 1 comma 219 i posti non vacanti alla data del 15 ottobre 2015”.

Con riguardo a quanto previsto dall'art. 110, comma del TUEL⁵²³, la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 298/2016/PAR, 14 settembre 2016**, ha ribadito: *“L'uso tecnico del termine “costo” [...] consente di riferire la deroga, indirettamente, ai soli vincoli che incidono sulla “spesa” dell'ente (unità elementare del passivo del conto del bilancio pubblico, indicativo dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi e non mera unità di rappresentazione quantitativa di un fattore produttivo), comunque finanziata [...]”⁵²⁴. Di conseguenza, nel sistema vigente, la norma costituisce una deroga al solo vincolo oggi previsto per il finanziamento dei “costi” di personale correlati al trattamento accessorio, ai sensi dell'art. 9 comma 2-bis del DL n. 78/2010 (tetto per il trattamento accessorio, cfr. SRC Lombardia nn. 489/2012/PAR e 225/2013/PAR), ma non per gli altri limiti di legge alla “spesa” per il personale]”⁵²⁵.*

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 378/2016/PAR, 29 novembre 2016**, ribadendo come *“«l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato» [...], e che è presente nell'ordinamento «un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di pubblico impiego a tempo indeterminato» [...], sottolinea [...], la precettività del vincolo anche nei confronti delle spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000, le quali non solo «devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010» [...]”⁵²⁶, ma anche quindi rispettare il vincolo dell'art. 1 comma 236 della legge n. 208/2015”.*

Sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 219 della legge n. 208 del 2015⁵²⁷, concernente

⁵²³ L'art. 110, comma 3 del TUEL, stabilisce che *“il trattamento economico e l'eventuale indennità ad personam sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale”.*

⁵²⁴ Cfr. in generale, Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 26 /SEZAUT/2014/QMIG e n. 14/SEZAUT/2016/QMIG nelle quali è stato ritenuto applicabili agli incarichi ex art. 110 TUEL le limitazioni di cui all'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 2010.

⁵²⁵ La Sezione di controllo per la Campania cit. ha, inoltre, ribadito: *“Invero, la ratio della norma non può essere “dequalificare” una “spesa” rispetto alla corretta rappresentazione in bilancio in base alla sua natura, ma va individuata nella intenzione di sottrarre il sistema di retribuzione e incentivazione di una particolare categoria di personale, derogando all'ordinaria disciplina contemplata dalla legge e dal contratto per il finanziamento della politica del personale, senza peraltro sottrarre la spesa conseguente ai vincoli generali pervisti dal coordinamento della finanza pubblica”.*

⁵²⁶ Sezione Autonomie, Deliberazione n. 14/2016; cfr. anche Sezione Regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 134/2016/PAR; cfr. altresì, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 159/2016 del 26 maggio 2016.

⁵²⁷ L'art. 1, comma 219 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 cit. dispone che: *“Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto*

come misura di contenimento della spesa pubblica l'indisponibilità dei posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 233/2016/PAR, 1° dicembre 2016**, ha richiamato il principio affermato dalla Sezione delle Autonomie secondo cui “*gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale*”⁵²⁸. Con successiva pronuncia, la Sezione delle Autonomie aveva precisato, inoltre, che “*gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dai “resti” relativi al triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3 del DL n. 90/2014 (programmazione finanziaria, contabile e del fabbisogno di personale). [...] Il riferimento “al triennio precedente” inserito nell'art. 4, comma 3, del DL n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del DL n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni*”⁵²⁹.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 56/2017/PAR, 31 gennaio 2017**, ha ritenuto “*condivisibile l'inclusione, nell'ambito del vincolo di indisponibilità, anche dei posti di qualifica dirigenziale coperti attraverso il conferimento di incarichi a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL. Come correttamente osservato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia*⁵³⁰, infatti, il conferimento di incarichi dirigenziali a termine non rientra tra le tipologie espressamente escluse dalla norma, da intendersi quale *numerus clausus*, insuscettibile di ampliamento da parte di questa Sezione. Pur comprendendo la difficoltà nella quale verranno a trovarsi gli enti che [...] del tutto legittimamente hanno fatto ricorso alla tipologia di rapporto di lavoro a termine per coprire i posti vacanti, utilizzando la facoltà, a tal

legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma”.

⁵²⁸ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26 del 20 luglio 2015.

⁵²⁹ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28 del 14 settembre 2015. In merito alla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 219 della legge n. 208/2015 si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 209/PAR, 20 luglio 2016, affermando che “*Lo scopo della suddetta disposizione è quello di lasciare inalterata la situazione dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015 (data di approvazione del disegno di legge di stabilità 2016 da parte del CDM) per dare piena attuazione alla riforma prevista dalla legge 124/2015 senza che la riforma possa essere in qualche modo pregiudicata da assunzioni fatte per eludere lo scopo della stessa. Diversa la situazione dei posti che non erano vacanti alla data del 15 ottobre 2015. I posti non vacanti al 15 ottobre 2015 e le altre ipotesi di esclusione previste dalla norma rendono legittima la copertura dei suddetti nel rispetto, ovviamente, di tutte le altre norme che disciplinano l'assunzione del personale negli enti locali sia per quanto riguarda quelle a tempo indeterminato sia quelle a tempo determinato senza dimenticare inoltre le norme che disciplinano il collocamento del personale in mobilità (“esuberanti”) in esito al processo di riforma delle province*”.

⁵³⁰ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 73/2016/PAR.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

fine, offerta da 1° comma dell'art. 110 TUEL, tuttavia, non può non rilevarsi che la disposizione che impone il vincolo non lascia margine ad una diversa e più favorevole interpretazione”.

La Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 66/2017/PAR, 4 maggio 2017, ha evidenziato che secondo la recente giurisprudenza contabile “*si ritiene non più operante la deroga prevista per gli incarichi dirigenziali conferiti dagli enti locali ai sensi dell'articolo 110, comma 1 e si afferma, pertanto, la riconducibilità, degli stessi ai limiti assunzionali di cui all'articolo 9, comma 28, del DL n. 78 del 2010, sulla base delle seguenti considerazioni: a) la rammentata riformulazione dell'articolo 19, comma 6-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001; b) la valenza ermeneutica delle linee guida destinate alle relazioni dei revisori dei conti degli enti locali [...]; c) il principio generale di contenimento della spesa, quale chiave di interpretazione delle norme in esame*”⁵³¹.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 84/2017/PAR, 11 settembre 2017⁵³² che, tra l'altro, sulla controversa materia dei rapporti intercorrenti tra le disposizioni dell'art. 110, comma 1, TUEL e le disposizioni del comma 28 dell'art. 9 del DL n. 78 del 2010, ha richiamato quanto espresso in merito dalla giurisprudenza contabile⁵³³ che ha ritenuto “*applicabile a tutte le fattispecie assunzionali di cui al ripetuto art. 110, comma 1, TUEL i limiti fissati dal menzionato comma 28, tenendo conto anche degli arresti della sentenza della Corte Costituzionale n. 173/2012 sulla valenza generale dei limiti medesimi*”. Poco dopo l'art. 16, comma 4-quater, del DL 24 giugno 2016, n. 113 (convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160) ha modificato il comma 28 dell'art. 9 del DL n. 78 del 2010, *escludendo espressamente dalle “limitazioni [ivi] previste [...] le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del testo unico di cui al d.lgs. n. 267/2000”*. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 169/2019/SRCPIE/PAR, 12 dicembre 2019**.

In materia di trattamento economico degli incarichi di cui all'art. 110 del TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 69/2017/PAR, 26 ottobre 2017**, ha precisato che “*la corresponsione dell'indennità ad personam dovrà essere valutata e motivata dall'Organo esecutivo, non solo nel quantum ma anche nell'an, avendo riguardo alla sussistenza in concreto dei presupposti previsti dal combinato disposto del comma 3 dell'art. 110 TUEL e del comma 6, dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001. Solo [...] in presenza di un quid pluris, sarà possibile commisurare e, quindi, riconoscere il diritto all'indennità ad personam in esame. Del pari, l'indennità de qua non potrà essere commisurata e, quindi, riconosciuta avendo riguardo al parametro della “durata limitata” e delle “condizioni di mercato”, qualora il soggetto incaricato faccia già parte del comparto pubblico, in quanto parametri ontologicamente utilizzabili solo con riferimento a soggetti terzi, al fine di “compensare” lo svantaggio subito dalla durata condizionata del rapporto e/o dall'uscita dal mercato. Il tutto ricordando che ogni valutazione, e la connessa motivazione, dovranno avere riguardo al principio -immanente al*

⁵³¹ Ciò “*ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., legge n. 266 del 2005, con riferimento alla tabella di cui al punto 6.6.3 dei questionari allegati alla Deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR, in cui le spese degli incarichi conferiti ex articolo 110, comma 1 del TUEL sono conteggiate nei limiti di cui all'articolo 9, comma 28, del DL n. 78 del 2010, richiamando espressamente l'abrogazione (con riferimento agli enti locali) dell'articolo 19, comma 6-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*”, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/2016/QMIG; cfr. anche *Corte Cost., sentenza n. 173 del 2012*; Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 66/2016; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 159/2016 e Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 134/2016.

⁵³² La Sezione regionale di controllo per l'Umbria, cit., ha ritenuto inammissibile la richiesta di parere sottopostale dall'ente locale per “*la mancanza di problematicità giuridica*” ovvero “*per carenza del presupposto fondamentale della funzione consultiva, costituito dall'esistenza di una oggettiva difficoltà interpretativa della normativa da applicare nei quesiti rivolti*”. Nello stesso senso anche Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 3/2018/PAR, 17 gennaio 2018 e 21/2018/PAR, 14 febbraio 2018.

⁵³³ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/2016 del 3 maggio 2016. Cfr. anche, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 87/2016/PAR, 4 ottobre 2016.

sistema – del buon andamento dell’agere pubblico, con tutte le conseguenze a questo connesse – anche in termini di responsabilità erariale – nel caso di riconoscimento di una remunerazione sine causa (perché già riconosciuta nell’ambito delle indennità di posizione o di risultato) ovvero in assenza degli specifici presupposti previsti dal comma 3 dell’art. 110 TUEL”. In tal senso, anche **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 241/2018/PAR, 17 luglio 2018**.

Sulla corretta modalità di relativa al calcolo del costo del lavoro flessibile, per gli incarichi ex art. 110 TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 78/2018, 15 giugno 2018** è stata dell’avviso che “*Ragioni di logica inducono a sostenere che se le assunzioni ex art. 110 (incarichi a contratto per qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione) sono divenute ormai totalmente svincolate dai limiti di cui al comma 28 dell’art. 9 del DL n. 78/2010, e dunque nella piena disponibilità decisionale degli enti (fermi naturalmente tutti gli altri vincoli previsti da norme di legge o di regolamento), le stesse devono essere escluse dalla base di calcolo per le normali assunzioni di personale a tempo determinato, che deve rapportarsi esclusivamente alle stesse categorie di personale*”⁵³⁴. La medesima Sezione, altresì, ha ribadito come “*l’assunzione di personale a tempo determinato resti subordinata al riscontro, da parte del comune [...], della reale sussistenza di tutte le condizioni (di fatto e di diritto) che ne consentono l’assunzione, ai sensi delle norme di riferimento, nell’ambito della sua discrezionalità amministrativa e delle conseguenti responsabili sue valutazioni*”.

In merito alla compatibilità tra rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo pieno presso un ente locale e il contemporaneo svolgimento di un incarico dirigenziale ex art. 110 TUEL, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 232/2018/PAR, 12 settembre 2018**, ha rilevato che “*Nella vigenza della precedente formulazione dell’art. 110 TUEL [...], non solo si ribadiva l’impossibilità della coesistenza di un contratto stipulato in base a tale disposizione in costanza di altro rapporto con la Pubblica Amministrazione, ma ne derivava la risoluzione di diritto del preesistente rapporto di lavoro, residuando la possibilità per il dipendente di essere riassunto alla cessazione del rapporto di lavoro a tempo determinato, subordinatamente alla vacanza del posto in organico*”. Tuttavia, la medesima Sezione ha evidenziato che “*L’attuale disposizione in esame, nel ribadire l’impianto di riferimento ora richiamato, ne mitiga gli effetti, facendo salva la possibilità di mantenimento del rapporto di lavoro in essere, a fronte della concessione da parte dell’Amministrazione di appartenenza dell’aspettativa prevista dalla medesima disposizione, fermo il generale principio di divieto di cumulo sopra ricordato*”.

In ambito dei parametri di riferimento come limiti assunzionali da considerare per il personale apicale da assumere a contratto nei comuni privi di dirigenza con specifico riferimento alle posizioni di alta specializzazione o di responsabile di uffici o servizi (funzioni organizzative), la **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 85/2018/PAR, 28 dicembre 2018**, ha evidenziato che: “*Non si può [...] parlare di mancanza di una regolazione di fonte primaria della materia nella forma della previsione di un limite massimo alle assunzioni dei responsabili di uffici/servizi o di personale di alta specializzazione a contratto [...] né di generale “possibilità di nomina di responsabili di servizio anche oltre tali limiti” (quelli del 30 per cento della dirigenza di cui all’art. 110, comma 1, del TUEL, cit. richiesta di deliberazione), poiché la definizione in concreto dei limiti assunzionali in esame è rimessa alle valutazioni generali dall’Ente chiamato a gestire il proprio fabbisogno di personale a tempo determinato in sede*

⁵³⁴ Come è noto, la novella legislativa (DL n. 113/2016), ha espressamente escluso l’applicazione dei limiti del comma 28 dell’art. 9 del DL n. 78/2010 a tutte le assunzioni temporanee di cui all’art. 110, comma 1, TUEL. A tal proposito la medesima Sezione di controllo per la Campania cit. ha evidenziato come la riconfigurazione dell’istituto degli incarichi ex art. 110, comma 1, abbia influito “*sia sulle nuove assunzioni che sui parametri di riferimento delle stesse*”.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

regolamentare complessivamente considerato, nei limiti del 20 per cento di quello a tempo indeterminato (salva diversa percentuale definita in sede di contrattazione collettiva)”.

8. Personale di polizia locale

L'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo ha interessato anche la disciplina derogatoria di quella a regime, limitativa delle nuove assunzioni di personale, nell'ottica di favorire al massimo il riassorbimento del personale di polizia provinciale, a tempo determinato, anche prescindendo dalla sussistenza di capacità assunzionali dell'amministrazione e nel limite di esigenze temporanee, con divieto di assunzioni alternative fino al completo riassorbimento⁵³⁵.

In relazione al divieto di nuove assunzioni al di fuori di quelle del personale di provenienza provinciale, la **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 43/2016/PAR, 8 marzo 2016**, ha ritenuto che *“le disposizioni [...] contenute agli artt. 1, comma 557, della legge n. 311/2004 e 92, comma 1, del TUEL, in tema di utilizzazione reciproca di personale tra Comuni limitrofi, non devono ritenersi abrogate, ma valide ed operanti, salve eccezioni di legge. In particolare [...] in relazione al personale di polizia municipale opera l'eccezione di cui all'art. 5, comma 6, del DL n. 78/2015, per cui dette forme di reclutamento sono ammesse a condizione che si tratti di personale stagionale, assunto a tempo determinato e per un periodo di durata non superiore a cinque mesi, non prorogabili nell'anno solare, ma ripetibili, con nuovo contratto stagionale, negli anni a venire. Al contrario, le disposizioni suddette [...], devono ritenersi non operanti per il personale di polizia municipale da assumere «con qualsiasi altra forma contrattuale» fino al completamento del «transito del personale di polizia provinciale nei ruoli di quello di polizia municipale» ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, commi 1 e 6, del DL n. 78/2015, conv. in legge n. 125/2015”*⁵³⁶.

Sulla corretta interpretazione della deroga introdotta in sede di conversione al divieto di assunzioni di cui all'art. 5, comma 6 del DL n. 78 del 2015⁵³⁷, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia Deliberazione n. 129/2016/PAR, 21 giugno 2016**, in senso conforme all'orientamento della giurisprudenza contabile maggioritaria ha ritenuto che *“Se la ratio del divieto è, come sopra precisato, quella di favorire al massimo il riassorbimento del personale di Polizia Provinciale, la disposizione derogatoria si pone in perfetta sintonia con la suddetta finalità, poiché “una simile forma di assunzione a carattere stagionale non pare poter rientrare nell'interesse del personale provinciale, e forse neppure può concettualmente intendersi come forma di assorbimento dello stesso, stante la temporaneità dell'impiego”*⁵³⁸.

⁵³⁵ Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2015/QMIG e n. 28/2015/QMIG. Cfr. anche Sezione regionale per la Puglia, Deliberazione n. 201/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 278 e 349/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazioni n. 84/2016/PAR, n. 83/2018/PAR.

⁵³⁶ In tema dei limiti all'assunzione del personale degli enti locali cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 19/SE-ZAUT/2015/QMIG e n. 26/SEZAUT/2015/QMIG. In relazione al divieto di nuove assunzioni al di fuori di quelle del personale di provenienza provinciale, cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 155/2015/2015.

⁵³⁷ In ambito di misure in materia di polizia provinciale, l'art. 5, comma 6, del DL 19 giugno 2015, n. 78, *“Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali”*, come convertito in legge n. 125/2015 dispone: *“sono fatte salve le assunzioni del personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del [presente] decreto, anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili”*.

⁵³⁸ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 43/2016/PAR, 8 marzo 2016. Come rilevato dalla Sezione di controllo per la Puglia cit.: *“Al di fuori della deroga espressamente contemplata per esigenze di carattere stagionale, non è possibile procedere ad assunzioni con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi comprese forme di reclutamento effettuate attraverso l'utilizzo di graduatorie in corso di validità dello stesso o di altro ente o l'impiego*

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 84/2016/PAR, 22 settembre 2016, ha rilevato che *“a differenza della disciplina tesa al riassorbimento generale del personale delle province e delle città metropolitane (art. 1, comma 424, legge n. 190 del 2014), l’art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 non fa riferimento a contingenti assunzionali, né derivanti dalle cessazioni degli esercizi 2014 e 2015 (da destinare, come noto, all’assunzione di soli vincitori di concorso o al personale degli enti di area vasta, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2015/QMIG), né riferibili alle cessazione verificate nel precedente triennio 2011-2013 (utilizzabili anche per effettuare liberamente assunzioni dall’esterno (cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 278 e 349/2015/PAR), ma permette/impone ai comuni (a prescindere dalla presenza di capacità assunzionali) di assumere il personale di polizia provinciale (con divieto di assunzioni alternative fino al completo riassorbimento)”*⁵³⁹.

La Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 51/2016/PAR, 7 ottobre 2016, ha concluso nel ritenere che *“anche con riferimento al comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, nel procedere all’erogazione di compensi legati a progetti per il miglioramento della “performance” nei servizi di polizia locale, si devono categoricamente escludere interventi in sanatoria, dovendosi necessariamente procedere ad una preventiva individuazione a bilancio delle risorse, ad una successiva costituzione del fondo ed infine all’individuazione delle modalità di ripartizione del fondo mediante contratto decentrato, in maniera tale da rispettare il principio di preventiva assegnazione degli obiettivi e di successiva verifica del loro raggiungimento”*⁵⁴⁰.

In merito al divieto per gli enti locali di reclutamento di personale di polizia provinciale di cui al comma 6 dell’art. 5, del DL 78/2015⁵⁴¹, **la Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia**

dei c.d. «resti assunzionali». Le capacità assunzionali dell’ente, infatti, vengono comprese fino al definitivo riassorbimento del personale di Polizia Provinciale, in quanto l’art. 5 del DL n. 78 del 2015 “introduce una differente disciplina di favore per il transito del (solo) personale di polizia provinciale nei (soli) enti locali, prevedendo che possa avvenire (nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale) in deroga sia alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese per il personale (aventi fonte nell’art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006) che, soprattutto, a quelle sulle assunzioni (aventi fonte nell’art. 3, comma 5, decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, e successive modifiche e integrazioni)”, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 416 /PAR/2015). Sul piano del riassorbimento del personale provinciale, questa Corte ha osservato che *“l’art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 non fa riferimento a contingenti assunzionali, né derivanti dalle cessazioni degli esercizi 2014 e 2015 (da destinare, come noto, all’assunzione di soli vincitori di concorso o al personale degli enti di area vasta, cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2015/QMIG), né dal precedente triennio 2011-2013, (utilizzabili anche per effettuare liberamente assunzioni dall’esterno, cfr. SRC Lombardia, Deliberazione n. 278 e 349/2015/PAR), ma permette/impone ai comuni (a prescindere dalla presenza di capacità assunzionali) di assumere il personale di polizia provinciale (con divieto di assunzioni alternative fino al completo riassorbimento)”* Sezione controllo Lombardia n. 416 /PAR/2015 e 132/PAR/2016, Sezione controllo Liguria n. 7/PAR/2016”.

⁵³⁹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 201/2015/PAR, sulla base della Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 28/2015/QMIG, che ha osservato come la fattispecie specifica disciplinata dall’art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 *“non consente all’ente locale (salvo che per le assunzioni a tempo determinato per le esigenze temporanee di cui all’art. 5, comma 6 del DL 78/2015) di procedere all’assunzione di personale di polizia municipale mediante scorrimento di graduatoria tenendo conto, cumulativamente, delle cessazioni intervenute nel triennio 2012-2014”*.

⁵⁴⁰ In merito all’utilizzo dei progetti per la performance al fine di operare interventi in sanatoria, è richiesta *“necessariamente [...] una preventiva assegnazione degli obiettivi”* cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 287/2011/ PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 161/2013/PAR. Più di recente, Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 133/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 218/2015/PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, sempre in materia di fondo per le risorse decentrate *“sulla necessaria preventiva individuazione degli obiettivi e sulla successiva verifica del raggiungimento dei risultati”*.

⁵⁴¹ Il comma 6 dell’art. 5, DL n. 78 del 2015 dispone che *“fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Sono fatte salve le assunzioni di personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi*

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Giulia, Deliberazione n. 54/2016/PAR, 14 dicembre 2016, ha ritenuto che “*Gli enti locali interessati, pertanto, potranno procedere all’assunzione in deroga di un agente di polizia locale solo se ricorrono i presupposti di legge. In particolare, qualora dispongano di capacità assunzionale, il reclutamento di un nuovo agente di polizia locale potrà essere disposto esclusivamente a tempo determinato e per esigenze di carattere «strettamente stagionale», e non quindi per esigenze ordinarie né per procedere alla sostituzione di un agente applicato in altre attività. Le esigenze di cui sopra, inoltre, essendo stagionali, non potranno avere durata superiore a cinque mesi: al riguardo, la ratio della norma non sembra consentire il frazionamento di detto periodo in corso d’anno, dovendo essere necessariamente ricompreso entro un unitario arco temporale*”⁵⁴². Ad avviso della medesima Sezione, pertanto, “*la problematica sollevata [...] va risolta includendo nei limiti assunzionali il costo sostenuto dall’ente per il proprio unico agente in distacco funzionale non rimborsato [...] lasciando facoltà all’ente di procedere all’assunzione, nei limiti consentiti dalla legge e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, di un agente di Polizia locale non in sostituzione piena del dipendente distaccato, ma soltanto a tempo determinato e per esigenze strettamente stagionali della durata non superiore a cinque mesi*”.

In ordine al fatto che le spese di personale finanziate con i proventi delle sanzioni per violazioni di norme del Codice della Strada non possano essere escluse dall’osservanza dei limiti di legge che interessano tale tipologia di spese, si segnala di seguito l’orientamento consolidato della giurisprudenza contabile.

Con riguardo alla “*ipotesi di effettuare assunzioni di unità di personale a tempo determinato e part time al 50 per cento dell’orario ordinario di servizio per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale attingendo ai fondi di cui all’art. 208 (commi 4, 5 e 5-bis) del Nuovo Codice della Strada, destinando al predetto scopo una quota pari sino al 50 per cento di tali fondi*” la **Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 31/2017/PAR, 16 febbraio 2017**, ha osservato che “*tale destinazione debba comunque aver luogo a seguito dell’adozione di apposite disposizioni regolamentari, nonché tenendo conto del fatto che le spese che ne derivano vanno integralmente computate nel novero di quelle sostenute per i contratti del personale temporaneo o con rapporto flessibile, proprio in relazione all’obbligo di riduzione della spesa rispetto a quella sostenuta nell’anno 2009*”⁵⁴³.

Successivamente e ancora con riguardo al limite alle spese di personale a tempo determinato-flessibile come introdotto dall’art. 9, comma 28 DL 78 del 2010, la medesima **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 54/2018/PAR, 4 aprile 2018**, ha ribadito che “*i proventi derivanti da sanzioni al codice della strada di cui all’art. 208, comma 5-bis, rientrano nel calcolo del limite alle spese di personale posto dall’art. 9, comma 28 DL n. 78/2010 e che l’ente locale non può in alcun modo procedere alle assunzioni a tempo determinato a carattere stagionale degli agenti di polizia locale, derogando il limite di spesa di cui al comma 557, art. 1 della legge 296/2006*”⁵⁴⁴. Nello stesso senso anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia,**

nell’anno solare, non prorogabili”.

⁵⁴² Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 201/2015/PAR e Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 84/2016/PAR. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 26/2016/QMIG e n. 28/2016/QMIG.

⁵⁴³ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 222/2013; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 140/2014: “*l’accertamento in concreto della predetta necessità di ricorrere ad assunzioni stagionali eventualmente anche usufruendo della deroga per garantire l’esercizio delle funzioni locali rientra nelle esclusive valutazioni e determinazioni dell’amministrazione comunale che dovranno trovare adeguata motivazione nei conseguenti provvedimenti adottati posto che, ai sensi del penultimo periodo dell’art. 9, comma 28, del citato DL n. 78 del 2010, il mancato rispetto dei limiti previsti dalla norma, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale*”; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 34/2014 e Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, Deliberazione n. 130/2015.

⁵⁴⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazioni n. 197/2012/PAR, n. 132/2013/PAR e n. 222/2013/PAR del 2013 in cui era già stato sottolineato che “*la disposizione di cui all’art. 208 comma 5-bis del CdS*

Deliberazione n. 141/2018/PAR, 28 settembre 2018, ha rilevato che *“le spese per le assunzioni a tempo determinato degli agenti di polizia municipale, finanziate ai sensi dell’art 208 comma 5-bis c.d.s, in quanto spese per lavoro flessibile assoggettate al limite di cui all’art 9, comma 28, DL 78/2010 devono essere previste nel piano triennale di fabbisogno del personale di cui all’art 6 d.lgs. 165/2001”*. Ad avviso della medesima Sezione, tale spesa *“soggiace al limite della spesa potenziale massima, determinata-per le città metropolitane- dall’art 1 comma 421 legge 190/2014. In altri termini, le assunzioni in esame, in quanto incidenti sulla spesa del personale, non possono sottrarsi al limite finanziario della spesa potenziale massima determinata, con riferimento alle città metropolitana, in relazione all’art 1, comma 421 legge 190/2014 (che costituisce un limite di spesa anche per il piano di riassetto organizzativo previsto dall’art. 1, comma 844, legge 205/2017)”*.

Di conforme avviso, **Sezione regionale di controllo per l’Umbria, Deliberazione n. 94/2020/PAR, 22 aprile 2020** che ha evidenziato: *“Nello specifico, trattandosi di contratti di lavoro subordinato diversi da quelli a tempo indeterminato, la relativa spesa, pur se finanziata con i proventi di che trattasi, è ammessa solo se essa rientri nei limiti previsti dall’art. 9, comma 28 del decreto-legge 31/05/2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”*.

Sulla corretta interpretazione dell’art. 7, comma 2-bis del DL 14 del 2017, convertito con la legge n. 48 del 2017, in merito al calcolo delle facoltà assunzionali per il personale di polizia locale, la **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 164/2017/PAR, 7 settembre 2017**, ha ritenuto che *“l’interpretazione più corretta sembra essere quella che consente agli enti di calcolare la capacità assunzionale sull’intera spesa relativa alle cessazioni dell’anno precedente, ovviamente però applicando la percentuale più ridotta per essa prevista dall’art. 1, comma 228 della legge 208/2015 (e non la percentuale superiore introdotta tramite il richiamo all’art. 3, comma 5 del DL 90/2014). La percentuale superiore, infatti, può essere applicata solo sulla spesa relativa alle cessazioni del personale di polizia locale e, fra l’altro, in tal caso viene precisato che tali cessazioni non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale”*. Ciò per scongiurare che *“vengano determinati due budget assunzionali”*. Pertanto, la medesima Sezione ha ribadito che *“gli enti potranno calcolare la capacità assunzionale sull’intera platea dei dipendenti cessati, con le percentuali, per così dire, ordinarie, e poi utilizzare tale capacità anche (o solo) per il potenziamento del personale di polizia locale, in relazione al fabbisogno dell’ente e alla sua discrezionalità. Il tutto, naturalmente, nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative relative ai vincoli posti alle assunzioni e al contenimento delle spese per il personale”*.

Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia Deliberazione n. 106/2018/PAR, 11 aprile 2018**, la quale ha rilevato come *“dal vigente quadro normativo non vengano in definitiva determinati due diversi budget assunzionali, ma venga invece dettata una speciale previsione per il turn over nell’ipotesi, complessa, di assunzione a tempo indeterminato di personale di polizia locale con riguardo alla base di computo determinata dalla minor spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell’anno precedente. Fuori da tale fattispecie – ovvero laddove: a) si intenda procedere ad assunzione a tempo indeterminato di personale diverso da quelli di polizia locale; b) si intenda disporre di un complessivo spazio finanziario di spesa, nei limiti comunque dei vigenti vincoli di finanza pubblica, diverso da quello*

non disciplina alcuna forma derogatoria o speciale in tema di assunzione per particolari categorie di lavoratori dipendenti di enti locali ma si limita ad individuare una fonte di finanziamento facoltativo per le assunzioni stagionali e flessibili destinate a servizi connessi con le funzioni di polizia locale. Pertanto tale quota di finanziamento ex art. 208 comma 5-bis del Codice della strada da destinare al personale di polizia locale non può consentire in alcun caso deroghe alle ordinarie forme di retribuzione del personale, restando fermi i limiti e i vincoli di finanza pubblica operanti in generale: art. 1 comma 557 della legge 27.12.2006 n. 296, che pone il principio di riduzione tendenziale delle spese di personale per gli enti sottoposti al Patto di stabilità”. Cfr. anche Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 11/CONTR/12 del 17 aprile 2012, Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 2/2015/QMIG e n. 21/SE-ZAUT/2014/QMIG.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

determinato con riferimento alla sola base di calcolo rappresentata dalla minor spesa relativa al personale di polizia locale cessato nell'anno precedente – termina invero, nella misura in cui si viene ad essere al di fuori dell'occorrenza delle condizioni specifiche previste dalla normativa speciale, di natura comunque "facoltizzante", per la propria applicazione, di trovare attuazione l'art. 7, comma 2-bis, del decreto-legge n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 48 del 2017, e troverà invece applicazione la disciplina, di portata generale, prevista dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015".

Cfr. anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 49/2019/PAR 13 febbraio 2019** la quale ha escluso che "il valore della spesa destinata alle assunzioni di personale appartenente alla polizia locale possa essere fatta in deroga non solo ai limiti disposti dal comma 228 dell'art. 1 della legge 208/2015 così come espressamente dispone l'art. 35-bis del DL 113/2018 convertito nella legge 136/2018, ma anche dei vincoli introdotti dall'art. 1, commi 557 e 562 della legge 296/2006". La medesima Sezione ha ribadito, infatti che "laddove, la legge non abbia espressamente derogato alle suddette disposizioni [...] le stesse continuano ad applicarsi in quanto i vincoli sulla spesa di "personale", introdotti con la norma in commento⁵⁴⁵, costituiscono principio di coordinamento della finanza pubblica per il raggiungimento di obiettivi strategici. Anche nel caso in cui all'assunzione si provveda tramite l'istituto della mobilità occorre rispettare i vincoli introdotti dalla legge 296/2006 sopra richiamati".

Nello stesso senso anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 61/2019/PAR, 27 febbraio 2019, Deliberazione n. 90/2019/PAR, 12 marzo 2019, Deliberazione n. 153/2019/PAR, 18 aprile 2019**, la quale, sempre con riguardo al settore polizia locale, ha precisato che "i trasferimenti per mobilità volontaria «non possono essere calcolati come risparmio utile» perché il loro costo permane per la pubblica amministrazione. Pertanto, non si può far prevalere la deroga prevista dall'art. 1, comma 228 della legge 208/2015 rispetto al divieto di cui all'art. 14, comma 7, del DL 95/2012. Se si operasse in questo modo si produrrebbe un onere per la finanza pubblica. La deroga può pertanto essere esercitata nel limite della spesa sostenuta nel 2016, includendo le mobilità eventualmente verificatesi nell'anno considerato"⁵⁴⁶.

In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 42/2019/PAR, 14 giugno 2019**, la quale ribadendo la "constatata piena vigenza nell'ordinamento del comma 557-quater a monte delle disposizioni introdotte dal più volte richiamato art. 35-bis" ha rilevato che "Ai fini del contenimento della spesa del personale ex comma 557, dunque, i costi delle risorse umane impiegate a tempo determinato vanno certamente conteggiati, mentre altre voci risultano di prevista esclusione dal medesimo aggregato"⁵⁴⁷. Sempre ad avviso della

⁵⁴⁵ La Sezione di controllo per la Lombardia cit. ha infatti rilevato che "sulle norme poste dall'art. 1, comma 557 e ss, si è espressa la Corte costituzionale che ha chiarito come i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato «spesa di personale» costituiscono 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 ravviate quelle inerenti alle spese per il personale" e che tali disposizioni "perseguono l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia "rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale" (sentenza n. 169 del 2007)".

⁵⁴⁶ In merito all'obbligo di rispettare in ogni caso il vincolo generale di cui all'art. 1 del comma 557 della legge 296/2006, cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEAUT/2016/QMIG, 4 maggio 2016.

⁵⁴⁷ La Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna cit. ha osservato che "il legislatore, nonostante sia più volte intervenuto per indicare agli enti locali gli obiettivi di contenimento quantitativo, non sempre, tuttavia, si è puntualmente occupato di fornire una definizione univoca e chiara di quali voci concorrono a definire l'aggregato "spesa di personale", che sembra quindi assumere una composizione diversa a seconda che la si riferisca agli obiettivi correlati al

medesima Sezione “non risponderebbe a logica prima dover computare, ai sensi e per gli effetti dei più volte richiamati commi 557 e seguenti, il costo delle risorse umane a tempo determinato della polizia municipale al fine di calcolare il costo complessivo del personale onde verificarne il contenimento rispetto alla media dei medesimi costi dei tre anni precedenti (incluso il 2016), e poi escludere lo stesso dato, cioè quello del costo delle risorse umane a tempo determinato della polizia municipale, dal calcolo finalizzato (anno di riferimento il medesimo 2016) a dimensionare l'eventuale budget assunzionale a decorrere dal 2019, attuativo del più volte citato art. 35-bis”⁵⁴⁸.

Ancora con riguardo alla disciplina derogatoria introdotta dall'art. 35-bis del decreto-legge n. 113 del 2018, per le assunzioni di personale della polizia locale, che individua, come disciplina oggetto di deroga, l'art. 1, comma 228, legge n. 208 del 2015, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 73/2019/PAR, 9 aprile 2019**, la quale ha rilevato che “qualora l'ente non voglia far ricorso al regime derogatorio temporaneo ed eccezionale ma intenda utilizzare le normali facoltà assunzionali, il vincolo che impedisce di considerare le cessazioni del personale di polizia locale come non utilizzabili per il turn over di altro personale, non spiegherà i suoi effetti. Infatti, in tal caso, le cessazioni degli anni precedenti potranno essere utilizzate, in applicazione dell'art. 1 comma 557-quater e 562 legge 296/2006, indistintamente per il reclutamento di tutte le categorie di personale. Ad avviso della Sezione, infatti, l'ultimo periodo della norma opererebbe solo ove il comune scelga di avvalersi del regime derogatorio temporaneo e a riprova può richiamarsi la circostanza che la disposizione in generale preveda come gli enti “possono” e non debbano “nell'anno 2019, in deroga [...] assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale [...]”. “In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 5/2020/PAR, 15 gennaio 2020**, la quale sulla base della enunciazione del criterio sostanzialista per la contabilità pubblica, ha rilevato che “assumere a tempo indeterminato personale di Polizia Municipale nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016, indipendentemente dalla causa che ne ha determinato, negli anni successivi al 2016, la cessazione (pensionamento, trasformazione da tempo pieno a tempo parziale, mobilità etc.) [...] è possibile soltanto se la «modifica» (mobilità, passaggio da full time a parte time, ecc.) comporta a un risparmio utile”⁵⁴⁹.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 106/2018/PAR, 11 aprile 2018** ha ribadito che con riguardo, invece, alla “possibilità per l'ente locale di poter considerare, per l'assunzione di personale di polizia locale, anche la spesa relativa alle cessazioni del restante personale e non solo la spesa relativa alle cessazioni del personale di polizia locale – la capacità assunzionale degli enti, in evenienze siffatte, va calcolata sull'intera spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, con applicazione però, in tal caso, della percentuale più ridotta prevista dall'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015 (e non della percentuale superiore introdotta tramite il richiamo all'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, percentuale che, infatti, può essere applicata solo sulla spesa relativa alle cessazioni

pareggio di bilancio, ovvero la si consideri al fine del contenimento della medesima spesa (rispetto a esercizi pregressi o rispetto alla spesa corrente nel suo insieme), o, ancora, la si rilevi ai fini del controllo, dell'analisi e del monitoraggio del costo del lavoro nelle PP.AA. (Corte conti, Sez. Riun. n. 27 CONTR/11; Sezione Autonomie n. 9 del 2010)”.

⁵⁴⁸ La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna cit., ha infine segnalato che “la disciplina generale sul turn over, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 33 del DL n. 34/2019 (in corso di conversione), viene superata con riferimento alle Regioni e ai Comuni che registrino una spesa di personale sostenibile da un punto di vista finanziario (potranno infatti assumere personale a tempo indeterminato sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente non superiore ad un determinato valore soglia, definito con decreto ministeriale)”.

⁵⁴⁹ La Sezione regionale di controllo per la Campania cit., ha affermato che “Va da sé che la limitazione contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 35-bis opera soltanto per l'ipotesi in cui l'Ente abbia deciso di avvalersi dello speciale regime derogatorio ivi disciplinato. Nel caso, invece, che l'Ente intenda applicare la disciplina ordinaria del turn over, prevista dall'art. 3, comma 5, DL n. 90/2014, l'Ente medesimo ben potrà computare nel budget assunzionale complessivo anche le cessazioni intervenute nel 2018 nell'ambito del personale assegnato all'area della vigilanza ed attenersi alle corrispondenti regole di dettaglio. Pertanto, l'applicazione della nuova disciplina implica innanzitutto l'individuazione, per l'anno 2019, di due distinti budget assunzionali: - uno specifico per il personale della polizia municipale, ove l'ente si avvalga della disciplina derogatoria, da fissare alla spesa sostenuta per tale personale nel 2016; - ed uno relativo al restante personale, in applicazione del regime ordinario”.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

del personale di polizia locale, con correlata neutralità di tali cessazioni ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale). Ciò presuppone [...] che dal vigente quadro normativo non vengano in definitiva determinati due diversi budget assunzionali, ma venga invece dettata una speciale previsione per il turn over nell'ipotesi, complessa, di assunzione a tempo indeterminato di personale di polizia locale con riguardo alla base di computo determinata dalla minor spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente"⁵⁵⁰. Conformemente anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 222/2018/PAR, 26 luglio 2018**⁵⁵¹, **Deliberazione n. 52/2019/PAR, 22 febbraio 2019**, **Deliberazione n. 90/2019/PAR, 12 marzo 2019**, **Deliberazione n. 151/2019/PAR, 18 aprile 2019**; **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 11/2019/PAR, 7 marzo 2019**.

Sul punto inoltre, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte Deliberazione n. 50/2019/SRCPIE/PAR, 6 giugno 2019**, ad avviso della quale: "Tali conclusioni, peraltro, risultano altresì conformi alla disciplina del turn over contenuta in varie disposizioni avvicendatesi nel tempo (per gli enti che erano soggetti al Patto di stabilità interno l'art. 3, comma 5, del DL n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014, per gli enti non soggetti al Patto medesimo l'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006), la quale determina le capacità assunzionali e i limiti delle stesse sulla base di una costante correlazione fra la spesa per le cessazioni intervenute in anni precedenti (il c.d. budget) e lo spazio finanziario legislativamente previsto per nuove assunzioni (determinato di norma da una percentuale di tale budget); e ciò, pertanto, non può che applicarsi anche alla speciale fattispecie di cui all'art. 35-bis del DL n. 113/2018, la quale, come si è detto, ha inteso ampliare il limite di spesa per il 2019, lasciando tuttavia invariate le altre diverse e consolidate regole che disciplinano la materia delle assunzioni ai fini del coordinamento e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica".

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 83/2018/PAR, 20 aprile 2018**: "l'art. 7 DL n. 14/2017, costituendo norma di settore dedicata alle esigenze di ordine pubblico, non consente di reclutare unità di diverso profilo professionale in caso di cessazione dal servizio di dipendenti appartenenti alla Polizia municipale".

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 83/2018/PAR, 20 aprile 2018**, ha evidenziato che "con il completo riassorbimento del personale di polizia provinciale del proprio ente di riferimento, deve ritenersi caducato il divieto di reclutare personale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale e i limiti per l'assunzione a tempo determinato tornano ad essere quelli generali previsti dall'art. 23 d.lgs. n. 81/2015 [...]".

In merito alla corretta interpretazione dell'art. 35-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito nella legge 132 (c.d. decreto sicurezza) che prevede l'assunzione a tempo indeterminato di personale di polizia municipale, "nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016", la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 52/2019/PAR, 22 febbraio 2019**, ha ritenuto che "Per spesa sostenuta si intende la spesa rendicontata, nel caso di specie nel rendiconto relativo all'esercizio 2016, da cui è possibile ricavare con precisione anche l'elemento della congruità (il "personale di polizia municipale")" e, come specificato dalla giurisprudenza contabile occorre considerare la "spesa reale, ossia

⁵⁵⁰ Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 164/2017/PAR.

⁵⁵¹ La Sezione di controllo per la Lombardia cit. ha ammesso la possibilità di "utilizzare la spesa conseguente alla cessazione di personale di qualifica non dirigenziale, applicando le percentuali di facoltà assunzionali previste per tali categorie e ad oggi disponibili, per poter incrementare le facoltà assunzionali da destinare ad assunzioni di personale dirigente (...) secondo le percentuali ordinarie, facendo riferimento al solo art. 3 comma 5 del DL 90/2014". Ad avviso della medesima Sezione, dunque, "tale possibilità rimane percorribile per l'ente, il quale, nel rispetto dei complessivi vincoli di finanza pubblica, potrà utilizzare per le nuove assunzioni lo spazio finanziario disponibile per l'anno considerato."

quella effettivamente sostenuta dall'ente per tale personale"⁵⁵². Inoltre, la medesima Sezione ha precisato che *“nelle pubbliche amministrazioni, per individuare il costo riferito a spese sostenute in relazione all'impiego di personale interno, si fa riferimento alla retribuzione lorda percepita dal dipendente in base ai limiti contrattuali, compresi tutti i contributi sociali, siano essi a carico del lavoratore o del datore di lavoro, nel limite delle previsioni della legislazione nazionale. Sono invece esclusi tutti gli emolumenti diretti a far beneficiare il dipendente di vantaggi particolari e supplementari, e quant'altro non abbia carattere obbligatorio”*.

In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 151/2019/PAR, 18 aprile 2019.**

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 83/2019/PAR, 28 febbraio 2019**, ha concluso che *“se da un lato l'art. 35 del 113/2018, amplia le facoltà di assunzione in termini di budget per il personale di polizia municipale, facendo riferimento alla spesa sostenuta nel 2016, non per questo interviene a modificare i criteri di fondo individuati per il calcolo dei risparmi di spesa e dunque non modifica le linee di principio consolidate di interpretazione che disciplinano il rapporto tra mobilità volontaria e limiti delle facoltà assunzionali, nell'ambito del più ampio quadro degli equilibri di finanza pubblica. Il fatto poi che tale budget sia espresso in termini di valore assoluto di spesa (2016) e non di percentuale di turn over (nella fattispecie di fatto sarebbe il 100 per cento rispetto al 2016), non implica che vengano a modificarsi i criteri di definizione del turn over stesso e in definitiva il significato ormai consolidato di cessazioni dal servizio ai fini del coordinamento e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica”*. In tal senso anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 153/2019/PAR, 18 aprile 2019.**

Con riguardo all'art. 35-bis del decreto-legge n. 113 del 2018, quale norma derogatoria per le assunzioni di personale della polizia locale, che individua - come disciplina oggetto di deroga - l'art. 1, comma 228, legge 28 dicembre 2015, n. 208, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 90/2019/PAR, 12 marzo 2019, Deliberazione n. 153/2019/PAR, 18 aprile 2019**, ha precisato che *“i trasferimenti per mobilità volontaria «non possono essere calcolati come risparmio utile» perché il loro costo permane per la pubblica amministrazione. Pertanto, non si può far prevalere la deroga prevista dall'art. 1, comma 228 della legge 208/2015 rispetto al divieto di cui all'art. 14, comma 7, del DL 95/2012. Se si operasse in questo modo si produrrebbe un onere per la finanza pubblica. La deroga può pertanto essere esercitata nel limite della spesa sostenuta nel 2016, includendo le mobilità eventualmente verificatesi nell'anno considerato”*. In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 5/2020/PAR, 15 gennaio 2020.**

In merito alle spese finanziate con i proventi di cui all'art. 208, del Codice della Strada, la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 94/2020/PAR, 22 aprile 2020** ha richiamato l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile secondo cui *“non può escludersi l'ipotesi che, in concreto, l'ente destini agli incentivi del personale della polizia locale la quota di proventi contravvenzionali eccedente le riscossioni del precedente esercizio, utilizzando così, per l'attuazione dei progetti, solo le maggiori entrate effettivamente ed autonomamente realizzate dal medesimo personale. In tale circostanza, per la parte in cui i maggiori proventi riscossi confluiscono nel fondo risorse decentrate in aumento rispetto ai proventi da sanzioni in esso affluiti nell'esercizio precedente, l'operazione risulterebbe assolutamente neutra sul piano del bilancio (non avendo alcun impatto sulle altre spese e non dando luogo ad un effettivo aumento di spesa), sicché, nel caso in cui i maggiori proventi non fossero diretti a remunerare il personale per le ordinarie mansioni lavorative, ma venissero*

⁵⁵² Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 25 del 6 ottobre 2014 che, con riferimento alla spesa per il personale, afferma che il computo va effettuato *“prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali”*.