

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

vigente in materia. Per l'effetto non potrà essere convenuta una retribuzione a forfait che - per come in concreto conformata- si ponga in deroga - seppure migliorativa- ai suddetti criteri e parametri". La medesima Sezione ha altresì specificato che: "Nel caso in cui, fosse «in astratto ed in concreto» possibile (nel senso di legittimo) perfezionare un rapporto di lavoro di tipo autonomo, perché al di fuori del perimetro dei divieti fissati dal legislatore, il compenso convenuto, oltre ad essere oggetto di previa autorizzazione da parte dell'Ente di appartenenza, dovrà comunque essere conforme alle prescrizioni ed ai vincoli finanziari fissati dalla normativa vigente"⁶⁰⁰.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 28/2019/PAR, 31 gennaio 2019, ha evidenziato che "la possibilità da parte di un ente pubblico territoriale, quale il comune, di conferire cariche in organi di governo di enti e società controllate a soggetti titolari di pensione è consentita solo nel caso in cui l'incarico de quo sia a titolo gratuito. È, infatti, vietata la corresponsione di un compenso a soggetti collocati in quiescenza".

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 20/2019/PAR, 22 febbraio 2019, ha affermato che nella "eventualità in cui, in conseguenza di mutamenti di qualunque natura concernenti il contesto ordinamentale o fattuale in cui si sviluppa l'incarico del revisore, la misura del compenso inizialmente deliberata dall'ente locale si manifesti chiaramente non più rispondente ai limiti minimi di congruità ed adeguatezza che [...] anche sulla base di principi derivanti dall'ordinamento comunitario, sono considerati esistenti in materia [...] l'ente stesso può considerarsi legittimato a procedere alle nuove necessarie valutazioni e poi ad intervenire per riportare detto compenso ad un livello conforme ai suddetti parametri minimi." Sempre ad avviso della medesima Sezione "l'eventuale adeguamento consentito deve essere invece contenuto nei limiti di quanto risulti necessario per assicurare, anche nei confronti dei revisori già in carica, il rispetto del principio dell'equo compenso, e quindi entro un parametro di congruità ed adeguatezza da determinarsi in rapporto alla prestazione professionale richiesta. Non si può dimenticare, infatti, che la possibilità offerta dalla disposizione ministeriale costituisce un'eccezione rispetto alla regola di cui all'art. 241, comma 7, del TUEL circa l'intangibilità delle determinazioni assunte nella delibera di nomina, alla cui ratio di contenimento dei costi deve comunque uniformarsi".

La Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 55/2019/PAR, 5 marzo 2019 ha ribadito che "i compensi degli esperti del sindaco, nominati ai sensi dell'art. 14 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, debbano essere ricompresi nel regime vincolistico di riduzione di spesa di cui all'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, con legge 30 luglio 2010, n. 122"⁶⁰¹.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 97/2019/PAR, 26 marzo 2019 ha ribadito il principio di diritto secondo il quale "tutti gli incarichi conferiti ai soggetti titolari di cariche elettive sono sottoposti alle regole previste dall'articolo 5, comma 5, del DL 78/2010, fermo restando, altresì, "tutte le incompatibilità previste dalla normativa vigente" e il "rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente"⁶⁰².

⁶⁰⁰ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 36/2015; cfr. *ex plurimis*, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 23/SEAUT/2016/QMIG, in merito al vincolo di cui al comma 28, dell'art. 9 del DL n. 78 del 2010.

⁶⁰¹ Conformemente a quanto già espresso dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazioni n. 72 del 2011, n. 95 del 2012 e n. 19 del 2013.

⁶⁰² Cfr. Corte cost. sentenze n. 151/2012, n. 99/2014; cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazioni n. 11/SE-ZAUT/2016/QMIG e n. 11/SEAUT/2017/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 292/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 312/2013/SRCPIE/PAR.

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 15/2019/PAR, 29 marzo 2019, è dell'avviso che *“l'erogazione di un vantaggio economico da parte di un'amministrazione comunale al personale sanitario che accettasse di prestare la propria attività lavorativa presso una specifica struttura ospedaliera non sia possibile in quanto realizzerebbe una non prevista ingerenza nella organizzazione amministrativa dell'offerta sanitaria e nella individuazione del trattamento economico di prestazioni di lavoro pubblico”*.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 111/2019/PAR, 16 maggio 2019, ha evidenziato che: *“In presenza di un incarico non riconducibile al modello della locatio operis, vige il divieto remunerazione. [...] La scelta di fondo dell'art. 5 del DL n. 78/2010, di realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, che è espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato ex art. 117, 3 co., Cost., non è confutata dalla normativa sopravvenuta.”*⁶⁰³ [...] D'altronde, sulla eventualità che il divieto possa essere derogato da altre disposizioni di legge si è espressa la deliberazione n. 11/2016 della Sezione Autonomie Cdc [che] infatti, ha ritenuto il divieto non operante, sulla base d'interpretazione sistematica dell'art. 5, co. 5 primo periodo, del DL n. 78/2010 e dell'art. 35, co. 2-bis, del DL 5/2012, riguardo agli incarichi obbligatori ex lege indicati dalla predetta norma: quelli ricoperti dai componenti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali e dai revisori dei conti.”

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 320/2019/PAR, 19 luglio 2019, Deliberazione n. 351/2019/PAR, 12 settembre 2019**: *“l'interesse del revisore ad un adeguato corrispettivo «si realizza, allo stato della normativa, mediante lo strumento contrattuale -ove sia possibile la determinazione concordata del compenso (pur nei limiti massimi fissati dalla legge) - o in sede giudiziaria qualora la remunerazione fissata unilateralmente dall'ente appaia incongrua»”*⁶⁰⁴.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 92/2019/PAR, 17 ottobre 2019 si è conformata al principio di diritto espresso dalla giurisprudenza contabile secondo il quale *«1. Alla luce dei nuovi limiti massimi e dei nuovi parametri recati dal decreto interministeriale 21 dicembre 2018, emesso di concerto tra il Ministro dell'interno e quello dell'Economia e delle Finanze, ferma la previsione di cui al comma 7 dell'art. 241 del TUEL, è facoltà degli enti locali procedere, ai sensi degli artt. 234 e 241 del TUEL, ad un rinnovato giudizio circa l'adeguatezza dei compensi liquidati anteriormente al predetto decreto alla stregua dei limiti massimi fissati dal DM 20 maggio 2005 e, se del caso, provvedere ad una rideterminazione degli stessi al fine di ricondurli nei limiti di congruità e di adeguatezza, previa attenta verifica della compatibilità finanziaria e della sostenibilità dei nuovi oneri. 2. L'eventuale adeguamento non ha effetto retroattivo e decorre dalla data di esecutività della deliberazione di rideterminazione del compenso assunta dall'organo consiliare ai sensi degli artt. 234 e 241 TUEL»*⁶⁰⁵.

⁶⁰³ Come evidenziato dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana cit.: *“Infatti, il divieto di retribuire in qualunque forma, salvo il rimborso delle spese sostenute, i titolari di cariche elettive per le prestazioni svolte su incarico delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, elencate ogni anno dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), permane, poiché la deroga è solo a favore di titolari di cariche elettive di Regioni ed enti locali nei limiti sopra chiariti”*. La medesima Sezione ha inoltre rilevato che: *“L'interpretazione propugnata non si pone in contrasto con le asserzioni provenienti dalla sentenza n. 151/2012 della Corte costituzionale; tanto più con quelle successive contenute nella Deliberazione n. 11/2016 della Sezione Autonomie della Corte dei conti”*.

⁶⁰⁴ Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/2017/QMIG.

⁶⁰⁵ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/SEAUT/2019/QMIG del 24 giugno 2019 sulle questioni di contrasto interpretativo sottoposte dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 38/2019/QMIG del 3 aprile 2019 e dalla Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 70/2019/QMIG al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza ai sensi dell'art. 6, comma 4 del DL n. 174 del 2012, convertito dalla legge. n. 213 del 2012.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 414/2019/PAR, 6 novembre 2019**: “L’indennità sostitutiva del mancato preavviso va computata tra le spese di personale ai fini del rispetto dei relativi vincoli di finanza pubblica, in considerazione della natura retributiva che connota tale emolumento [...] e, pertanto, rientra nelle autonome determinazioni dell’Ente provvedere al pagamento dell’indennità in parola secondo modalità esecutive che risultino compatibili con i vincoli di finanza pubblica in tema di spesa del personale, ivi compreso l’utilizzo della quota libera dell’avanzo di amministrazione dell’esercizio precedente, accertato nel rendiconto, ai sensi dell’art. 187 TUEL, trattandosi di spesa corrente a carattere non permanente”.

La **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 42/2019/PAR, 3 ottobre 2019, Deliberazione n. 125/2019/PAR, 14 novembre 2019** ha ritenuto che “ai fini dell’invarianza della spesa, come più sopra delineata per effetto delle disposizioni della legge n. 56/2014, non può in alcun modo rilevare la riduzione operata [...] per effetto di una scelta discrezionale (rinuncia all’aspettativa non retribuita), vuoi perché [...] deve farsi unicamente riferimento all’astratto meccanismo di determinazione dell’indennità previsto dalla tabella A allegata al DM n. 119/2000 in ordine al quale, come più sopra precisato, non opera il criterio di invarianza; vuoi perché la ratio dell’art. 82, comma 1 è da individuarsi unicamente nell’esigenza di una minore compensazione del sindaco che goda di altro trattamento retribuito, e cioè con riferimento ad una condizione a carattere personale che non può avere effetti ampliativi dei diritti di natura economica degli altri amministratori.”⁶⁰⁶

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 8/2020/PAR, 18 febbraio 2020**, ha ritenuto che “ai sensi del cit. art. 82 comma 1 TUEL, non risulta consentito ammettere il lavoratore a tempo determinato alla indennità nella misura piena, in quanto lo stesso, risultando oggettivamente tenuto a proseguire nel proprio rapporto di lavoro, non potrebbe assolvere all’incarico a tempo pieno e in forma esclusiva e, inoltre, si troverebbe a percepire per intero sia l’indennità di funzione sia il trattamento stipendiale. Una diversa soluzione si appaleserebbe in contrasto con quanto disposto dall’art. 82 comma 1 TUEL, qualora si corrispondesse l’intera indennità a chi non svolga in forma piena/esclusiva l’incarico di amministratore pubblico, determinando una evidente distorsione logico-giuridica”⁶⁰⁷.

La **Sezione regionale di controllo per l’Umbria, Deliberazione n. 28/2020/PAR, 26 febbraio 2020** ha ribadito l’orientamento consolidato della giurisprudenza contabile secondo cui “il conferimento di gettoni di presenza a dipendenti pubblici [è possibile se] sia espressamente consentito da norme di legge o trovi previsione nel CCNL di riferimento, restando comunque esclusa la possibilità di previsioni regolamentari che amplino le ipotesi tassativamente contemplate dalle predette fonti di disciplina della materia de qua. Ciò vale in ogni caso in cui il dipendente pubblico sieda nelle commissioni in forza di un rapporto organico con la Pubblica Amministrazione e non iure proprio”⁶⁰⁸.

La **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 32/2020/SRCPIE/PAR, 10 aprile 2020** uniformandosi all’orientamento consolidato della giurisprudenza contabile ha

⁶⁰⁶ Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG, 28 novembre 2016.

⁶⁰⁷ Ad avviso della Sezione di controllo per la Sardegna cit.: “Tale ultima soluzione comporterebbe, inoltre, un ulteriore effetto distorsivo consistente in una ingiustificata corresponsione di pubblici emolumenti, esponendo ad un improprio esborso di pubbliche risorse e, ulteriormente, concretizzerebbe una ingiustificata discriminazione tra le due situazioni soggettive esaminate: quella dell’amministratore in aspettativa non retribuita, con diritto a percepire la sola indennità di funzione e quella dell’amministratore/lavoratore a termine che percepirebbe oltre all’indennità in misura piena il proprio trattamento stipendiale. Ove si consideri, concludendo, che l’amministratore/lavoratore a termine conserva il diritto a percepire sia il proprio intero trattamento stipendiale, sia l’indennità nella misura dimezzata, non si individua alcuna compromissione del diritto al mantenimento”.

⁶⁰⁸ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 466/2011/PAR del 19 luglio 2011.

ribadito che *“anche alla luce dei principi di derivazione eurounitaria che governano la materia, «deve escludersi che, in via generale, possa riconoscersi la facoltà per gli enti di un possibile adeguamento, in corso di rapporto, del compenso che, di norma, resta fissato nella misura deliberata in origine»⁶⁰⁹. Tuttavia, facendo riferimento, tra l'altro, alle «finalità perseguite dal decreto di adeguamento, oltre che a quanto stabilito, in via generale dall'art. 36 della Costituzione, disposizione immediatamente precettiva», è stato enunciato un principio di diritto in forza del quale «alla luce dei nuovi limiti massimi e dei nuovi parametri recati dal D.I. 21 dicembre 2018, emesso di concerto tra il Ministro dell'interno e quello dell'Economia e delle Finanze, ferma la previsione di cui al comma 7 dell'art. 241 del TUEL, è facoltà degli enti locali procedere, ai sensi degli artt. 234 e 241 del TUEL, ad un rinnovato giudizio circa l'adeguatezza dei compensi liquidati anteriormente al predetto decreto alla stregua dei limiti massimi fissati dal DM 20 maggio 2005 e, se del caso, provvedere ad una rideterminazione degli stessi al fine di ricondurli nei limiti di congruità e di adeguatezza, previa attenta verifica della compatibilità finanziaria e della sostenibilità dei nuovi oneri»”.*

11. Stabilizzazione del personale precario

Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 162/2016/PAR, 2 agosto 2016

ha osservato che *“le assunzioni secondo le modalità previste dall'art. 36, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165/2001⁶¹⁰ (riferite, cioè, al personale assunto ex art. 16 della legge n. 56/87⁶¹¹ in possesso dei requisiti ivi previsti), sono state escluse dal predetto budget assunzionale in quanto tale personale, avente diritto di precedenza, rientrerebbe nella disciplina del reclutamento ordinario di cui all'art. 35, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 165/2001. Poiché, tuttavia, tale inquadramento si*

⁶⁰⁹ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/2019/QMIG che, a seguito di specifiche questioni di massima sollevate dalle Sezioni regionali di controllo per la Puglia e per il Molise, rispettivamente, con le Deliberazioni n. 38/2019/QMIG e n. 70/2019/QMIG, ha avuto modo di pronunciarsi sulla possibilità degli enti locali di adeguare gli emolumenti dei revisori nominati anteriormente all'entrata in vigore del DM del 21 dicembre 2018 ai nuovi parametri previsti dal predetto provvedimento. In tal senso cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 351/2019/PAR. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 20/2019/PAR e Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, Deliberazione n. 5/2019/PAR.

⁶¹⁰ Comma abrogato dall'art. 9, comma 1, lett. e), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

⁶¹¹ Legge 28/02/1987, n. 56, *“Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro”* che all'art. 16 - *“Disposizioni concernenti lo Stato e gli enti pubblici”* -, stabilisce: *“1. Le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici a carattere nazionale, e quelli che svolgono attività in una o più regioni, le province, i comuni e le unità sanitarie locali effettuano le assunzioni dei lavoratori da inquadrare nei livelli retributivo-funzionali per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo, sulla base di selezioni effettuate tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità, che abbiano la professionalità eventualmente richiesta e i requisiti previsti per l'accesso al pubblico impiego. Essi sono avviati numericamente alla sezione secondo l'ordine delle graduatorie risultante dalle liste delle circoscrizioni territorialmente competenti. 2. I lavoratori di cui al comma 1 possono trasferire la loro iscrizione presso altra circoscrizione ai sensi dell'articolo 1, comma 4. L'inserimento nella graduatoria nella nuova sezione circoscrizionale avviene con effetto immediato. 3. Gli avviamenti vengono effettuati sulla base delle graduatorie circoscrizionali, ovvero, nel caso di enti la cui attività si esplichi nel territorio di più circoscrizioni, con riferimento alle graduatorie delle circoscrizioni interessate e, per gli enti la cui attività si esplichi nell'intero territorio regionale, con riferimento alle graduatorie di tutte le circoscrizioni della regione, secondo un sistema integrato definito ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 4. 4. Le modalità di avviamento dei lavoratori nonché le modalità e i criteri delle selezioni tra i lavoratori avviati sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. 5. Le Amministrazioni centrali dello Stato, gli enti pubblici non economici a carattere nazionale e quelli che svolgono attività in più regioni, per i posti da ricoprire nella sede centrale, procedono all'assunzione dei lavoratori di cui al comma 1 mediante selezione sulla base della graduatoria delle domande presentate dagli interessati. Con il decreto di cui al comma 4 sono stabiliti i criteri per la formazione della graduatoria unica nonché i criteri e le modalità per la informatizzazione delle liste. 6. Le offerte di lavoro da parte della pubblica Amministrazione sono programmate in modo da rendere annuale la cadenza dei bandi, secondo le direttive impartite dal Ministro per la funzione pubblica. 7. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 hanno valore di principio e di indirizzo per la legislazione delle regioni a statuto ordinario. 8. Sono escluse dalla disciplina del presente articolo le assunzioni presso le Forze armate e i corpi civili militarmente ordinati. 9. [...]”.*

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

baserebbe sull'espresso richiamo alle disposizioni previste dall'articolo 5, commi 4-quater, 4-quinquies e 4-sexies del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, non appare priva di conseguenze l'intervenuta abrogazione di tali norme, ad opera dell'art. 55, comma 1, lett. b, del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81". Conseguentemente, la medesima Sezione ha ritenuto di poter affermare che "venuto meno l'ancoraggio di tali reclutamenti nell'ambito del regime ordinario e in assenza di analoga disposizione che disponga espressamente in tal senso, le stabilizzazioni del personale precario di cui all'art. 16 della legge n. 56/87 risultano inquadrabili, in via residuale, nel regime previsto dall'art. 35, comma 3-bis, del d.lgs. n. 165/2001 e nel conseguente contingentamento delle risorse assunzionali".

Con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016, riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 167/2016/PAR, 9 settembre 2016** ha sottolineato e precisato che, "La possibilità di procedere ad assunzioni è [...] ulteriormente collegata al riassorbimento dei dipendenti in soprannumero degli enti di area vasta (in senso conforme: Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 306/2015/PAR, Sezione di controllo per il Molise, n. 80/2016, Sezione di controllo per il Piemonte, n. 93/2016/SRCPIE/PAR).

In merito alla proroga del termine del 31 dicembre 2016, previsto dall'art. 4, commi 6, 8 e 9, del DL 31 agosto 2013, n. 101, al 31 dicembre 2018 stabilita per le finalità volte al superamento del precariato, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 220/2016/PAR, 3 novembre 2016**, ha ritenuto: "Prolungando l'efficacia delle procedure di stabilizzazione è stata quindi salvaguardata la possibilità di assunzione a tempo indeterminato per i dipendenti a tempo determinato che presentassero i prescritti requisiti di anzianità" ovvero sia "il possesso del requisito dei tre anni di anzianità alle dipendenze del Comune alla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 101/2013 e precisamente alla data del 30 ottobre 2013".

La **Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 350/2016/PAR, 30 novembre 2016**, ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie in base al quale «la riduzione della spesa del personale a tempo determinato, ha un'efficacia orientata alla stabilizzazione finanziaria incidendo immediatamente sui volumi di quelle specifiche uscite che, secondo la norma, devono essere dimezzate rispetto alla spesa media dell'ultimo triennio [...]. La spesa del personale rappresenta [...] una voce passiva modulabile nella breve prospettiva dell'esercizio finanziario e per questa sua caratteristica suscettibile di produrre, nel breve termine, effetti finanziari riequilibrativi [...]»⁶¹².

Con riguardo al limite posto dall'articolo 3, comma 101, della legge finanziaria per il 2008, n. 244 del 2007, in merito alla possibilità per gli enti locali di convertire a tempo pieno il rapporto di lavoro di un dipendente assunto a tempo parziale, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 12/2017/PAR, 2 febbraio 2017**, ha ritenuto che "in caso di trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro a tempo parziale, che il citato articolo 3, comma 101, legge n. 244/2007 equipara a nuova assunzione, l'incremento di spesa che l'ente locale sostiene, e sulla cui base deve verificare la capienza nel contingente di assunzioni annuali effettuabili è pari alla differenza fra la spesa sostenuta per il rapporto di lavoro a tempo parziale e quella discendente dalla trasformazione del rapporto a tempo pieno anche al fine di evitare comportamenti "elusivi" dei vigenti vincoli in materia di turn over"⁶¹³.

⁶¹² Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 8/2015/INPR.

⁶¹³ Nel caso di specie, la Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha rilevato: "va rammentato che, in vigenza del divieto posto dall'articolo 1, comma 424, della legge di stabilità per il 2015, n. 190/2014, le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, dovevano destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato al riassorbimento del personale in soprannumero delle province (ved. Sezione di controllo Regione Lombardia Deliberazione n. 273/2015/PAR). Solo di recente, con nota n. 66110 del 13 dicembre 2016, il Dipartimento della funzione pubblica ha ripristinato per la Regione e per gli enti locali della Regione Abruzzo "le ordinarie facoltà di assunzione per tutte le categorie di personale".

Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 182 /2017/PAR, 7 novembre 2017 ha ribadito che la “*stabilizzazione del personale precario [...], comportando la definitiva immissione nei ruoli dell'amministrazione, si configuri, a tutti gli effetti [come] una nuova assunzione (Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva n. 8/2012/SSRR/CONS; Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 54/2014/PAR) che, come tale, rimane soggetta ai divieti e alle limitazioni previste dalla legislazione vigente in materia di assunzioni, come peraltro più volte specificato dal legislatore dapprima con l'art. 17, comma 12, del DL n. 78 del 1 luglio 2009 e poi con l'art. 4, commi 6 e ss., del DL n. 101 del 31 agosto 2013. Non solo, il processo di stabilizzazione va preceduto da un'attenta valutazione della sua sostenibilità finanziaria in considerazione del duraturo impatto sul bilancio dell'amministrazione. Inoltre, va osservato come qualsiasi nuova assunzione debba necessariamente coniugarsi con le effettive necessità funzionali degli enti, quali risultanti da una programmazione, cui fanno da complemento la rideterminazione della dotazione organica e la ricognizione di eventuali eccedenze di personale nonché una accurata analisi delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno per turn over (Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 306/2015/PAR e n. 162/2016/PAR)”.*

Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 157/2018/PAR, 22 maggio 2018, ritiene che “*un dipendente comunale, ai fini della procedura di stabilizzazione disciplinata dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, debba essere stato in servizio, con contratto a tempo determinato, successivamente alla data di entrata in vigore della legge delega n. 125 del 2015, presso una delle amministrazioni che, al momento dell'assunzione a tempo indeterminato, esercitino funzioni in forma associata (lett. a) e che, presso una o più di esse, abbia maturato, al 31 dicembre 2017, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni (lett. c)”. Dello stesso avviso, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 111/2018/PAR, 13 settembre 2018.*

La **Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 42/2018/PAR, 5 dicembre 2018, Deliberazione n. 56/2019/PAR, 12 luglio 2019** ha rilevato che “*il personale utilizzato dall'Ente nell'ambito della macrocategoria dei lavori socialmente utili può beneficiare delle procedure di stabilizzazione nei termini e nei limiti codificati dalla normativa vigente. Il tutto fermo restando il rispetto dei presupposti e dei vincoli di legge e finanziari vigenti in materia di assunzione a tempo indeterminato alle dipendenze della P.A., fatta eccezione per le deroghe espressamente codificate dalla normativa nazionale, tempo per tempo, vigente e nei limiti in cui le stesse risultino conformi ai principi costituzionali in materia.*”

Sulla possibilità di avviare le procedure di stabilizzazione sulla base della sola approvazione del bilancio annuale e della programmazione del fabbisogno annuale limitatamente al personale precario, tenuto conto di quanto disposto in via derogatoria dall'art. 38-*quater* del decreto-legge n. 34/2019, convertito con modificazioni nella legge n. 58/2019, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 5/2020/PAR, 28 gennaio 2020** ha ritenuto che “*in disparte la considerazione che il prefato art. 38-*quater* fa riferimento al solo esercizio 2019 e non costituisce una disposizione a regime, limitandosi ad introdurre una tantum norme eccezionali rispetto alle vigenti disposizioni in materia di cantabilità pubblica, non è data rinvenire nessuna autorizzazione normativa che introduca deroghe rispetto agli ordinari atti di programmazione del fabbisogno del personale secondo la disciplina generale fissata dal d.lgs. n. 165/2001 in materia di predisposizione dei fabbisogni del personale della P.A., né appare plausibile una programmazione annuale dei fabbisogni circoscritta al solo personale precario, in quanto tale atto programmatico presuppone un'attenta ponderazione delle figure e delle competenze professionali di cui l'Ente complessivamente necessita sotto il profilo delle risorse umane*”⁶¹⁴.

⁶¹⁴ Riguardo all'art. 38-*quater* del decreto-legge n. 34/2019, la Sezione di controllo per la Regione siciliana cit., ha

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

La Sezione di controllo per la regione Siciliana, Deliberazione n. 47/2020/PAR, 29 aprile 2020 ha concluso che *“la «definitiva riduzione», cioè l’erosione delle risorse utilizzabili per le assunzioni a tempo determinato, è un limite che l’ente deve rispettare per procedere alla stabilizzazione del personale precario⁶¹⁵. Va comunque chiarito che, anche in caso di raggiungimento del limite parametrato alla spesa del 2009, ricorrendo i presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile, possono permanere spazi per effettuare assunzioni a tempo determinato”⁶¹⁶.*

La Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 195/2018/PAR, 9 novembre 2018 ha ritenuto che le *“disposizioni nazionali sulla preventiva mobilità obbligatoria ex art. 34, 34-bis e 35 del d.lgs. n. 165/2001 e quelle regionali inerenti alla cd. “stabilizzazione del personale precario” di cui al comma 6 dell’art. 3 L.R. n. 27/2016 e all’art. 26, comma 5, della L.R. n. 8/2018 disciplinino fattispecie e perseguano finalità del tutto diverse, sicché non sono fra loro sovrapponibili. [...] Né, tanto meno, [...] può ritenersi che la legge regionale introduca ipotesi derogatorie o eccezionali rispetto alla disciplina delineata dalla normativa nazionale. In primo luogo, infatti, né il legislatore regionale né quello statale hanno ravvisato l’esigenza di una qualche forma di coordinamento, atteso il diverso campo di applicazione delle disposizioni richiamate. In secondo luogo, da un punto di vista generale, lo stesso dato letterale non consente di cogliere tra le norme un rapporto di generalità – specialità [...]. Tutto ciò implica che entrambi i plessi normativi debbano essere contestualmente osservati e applicati [...] senza che l’uno possa intendersi derogatorio dell’altro”.*

Nello stesso senso, Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 27/2019/PAR, Deliberazione n. 28/2019/PAR, 1° febbraio 2019, ha ribadito che *“le richiamate disposizioni nazionali sulla preventiva mobilità obbligatoria ex art. 34, 34-bis e 35 del d.lgs. n. 165/2001 e quelle regionali inerenti alla cd. “stabilizzazione del personale precario” di cui al comma 6 dell’art. 3 L.R. n. 27/2016 e all’art. 26, comma 5 e seguenti, della L.R. n. 8/2018 disciplinino fattispecie e perseguano finalità del tutto diverse, sicché non sono fra loro sovrapponibili”.* La medesima Sezione ha affermato, inoltre, che: *“La disposizione di cui all’art. 26, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2018, va intesa, invero, nel senso che nell’ambito degli spazi assunzionali disponibili per le stabilizzazioni di personale precario (che non possono superare il cinquanta per cento del complessivo spazio assunzionale dell’ente) – al netto di quelli destinati ad essere coperti mediante procedure concorsuali aperte all’esterno, le relative procedure concorsuali possano essere interamente «riservate», senza che ciò contrasti con l’art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017. La «ratio» della garanzia della riserva dei posti all’esterno, infatti, non riguarda la singola procedura selettiva, nell’ambito della quale si possa prevedere una riserva di posti a favore dei precari da stabilizzare bensì risulta assicurata dal generale obbligo per gli enti di bandire procedure concorsuali aperte a tutti per la copertura del fabbisogno nell’ambito degli spazi finanziari disponibili (ovvero nel rispetto di tutte le disposizioni vincolistiche sul turn over), destinando risorse non superiori al cinquanta per cento di detto plafond all’espletamento di procedure concorsuali ad hoc tra il personale precario da*

rilevato che *“La norma richiamata infatti, propria per la sua natura derogatoria, soggiace al criterio di stretta interpretazione fissato dall’art. 14 delle preleggi, secondo cui le leggi che fanno eccezione a regole generali non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati.”*

⁶¹⁵ La questione ha riguardato il rapporto fra i limiti imposti alla spesa flessibile per il personale, previsti dall’art. 9, comma 28, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, e le condizioni necessarie per procedere alla stabilizzazione dei precari previste dall’art. 3, comma 1, della legge regionale della Sicilia, 29 dicembre 2016, n. 27.

⁶¹⁶ Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/2018, che ha affermato, come rilevato dalla Sezione di controllo siciliana: *“per il caso in cui faccia del tutto difetto una spesa storica da utilizzare come parametro [...] anche nell’ipotesi di spesa storica irrisoria, inidonea a fungere da base per il calcolo del limite di spesa, gli enti di piccole dimensioni, ottemperanti degli obblighi di riduzione della spesa di personale di cui all’art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, possono procedere ad assunzioni flessibili, purché motivate dall’effettiva necessità di garantire servizi essenziali”.* Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 1/SEAUT/2017/QMIG.

stabilizzare, al fine di selezionare le unità previste nel piano del fabbisogno del personale. In altri termini, il reclutamento del personale attraverso procedure concorsuali per la stabilizzazione dei precari non può in ogni caso assorbire risorse finanziarie superiori al cinquanta per cento (possono essere anche inferiori) di quello reclutato attraverso ordinarie procedure concorsuali aperte all'esterno". Inoltre la Sezione ha precisato che "nell'ambito della individuazione degli «spazi assunzionali» il concetto di «posti disponibili» non deve essere inteso in relazione alla dotazione organica dell'ente, che è rimodulabile, ma quale «spazio finanziario disponibile», ovvero riferito alle risorse finanziarie complessivamente utilizzabili dall'ente per le assunzioni di personale, sul cui coacervo calcolare la quota (che non può in ogni caso superare il cinquanta per cento del totale) da destinare alle stabilizzazioni del personale precario⁶¹⁷. [...] Ne consegue che, dato il vincolo di destinazione delle risorse regionali alle procedure di stabilizzazione, l'entità di dette risorse aggiuntive, affinché possa dirsi garantito l'adeguato accesso dall'esterno, non potrebbe in ogni caso superare l'importo di quelle a carico del bilancio e destinate al reclutamento ordinario".

Infine la Sezione di controllo siciliana ha evidenziato che "la valutazione della priorità delle tipologie di procedure da espletare (stabilizzazioni o concorsi riservati) nell'ambito della programmazione triennale è strettamente collegata all'effettivo fabbisogno delle figure professionali necessarie per l'espletamento delle funzioni istituzionali".

In tale contesto, sempre la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 162/2016/PAR, 2 agosto 2016** la quale ha evidenziato che "non possono sfuggire [...] i significativi elementi di novità della disciplina regionale rispetto a quella nazionale (art. 1, commi 424 e ss., della legge 23 dicembre 2014, n. 190), che ha postergato le politiche di contrasto al precariato, ritenendole recessive rispetto alle esigenze di ricollocamento del personale in esubero proveniente dalle Province [...]"⁶¹⁸.

12. Società partecipate

Infine si evidenziano alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo concernenti la disciplina relativa alle retribuzioni del personale transitato nelle società a partecipazione pubblica in relazione all'obiettivo generale del contenimento della spesa di personale.

Sulla determinazione del compenso dei componenti del Consiglio di amministrazione di società a partecipazione pubblica che risulti dalla fusione per incorporazione di una partecipata in altro organismo, sempre controllato dall'ente locale, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 71/2016/PAR, 4 marzo 2016**, ha confermato che "gli Enti locali nella determinazione dei compensi degli amministratori debbono applicare sia il limite derivante dall'art. 1, comma 725, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che quello risultante dall'art. 4,

⁶¹⁷ Cfr. circolare n. 3 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione (§ 3.2.2. nota 4). Ad avviso della Sezione regionale di controllo siciliana "Detta interpretazione [...] consente agli enti, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di utilizzare al meglio le risorse finanziarie per la copertura degli oneri per il personale, i cui costi a carico degli enti variano in relazione alla qualifica ed alla natura del contratto di lavoro (a tempo pieno o parziale): il riferimento ai «posti» da coprire, infatti, risulta troppo stringente e di difficile applicazione in concreto, mentre il concetto di «risorse finanziarie» disponibili, pur rispettando i vincoli di bilancio per la spesa del personale, consente una effettiva autonomia nell'organizzazione delle risorse umane. Il Collegio ritiene che le risorse finanziarie assegnate ai comuni dalla citata legge regionale n. 8 del 2018, ai sensi dell'art. 26, comma 7, abbiano la finalità di garantire la possibilità (non prevista dal comma 4 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017) di elevare i complessivi spazi assunzionali mediante risorse aggiuntive regionali anche in caso di stabilizzazioni da attuarsi ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo citato; in tal senso, «il 50 per cento dei posti disponibili» quale limite imposto alle procedure di stabilizzazione dal predetto art. 20, comma 2, deve calcolarsi considerando la possibilità di elevare con risorse aggiuntive regionali gli spazi assunzionali ordinari ovvero, come prospettato dall'Amministrazione richiedente, con «riflesso solo sulla determinazione degli spazi assunzionali complessivamente disponibili, ferma restando, in ogni caso, la necessità di rispettare l'adeguato accesso dall'esterno fissato nella misura del 50 per cento delle risorse (sia comunali che regionali) utilizzabili».

⁶¹⁸ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 167/2015/Par, Sezione regionale di controllo per la Toscana, delibera n. 28/2016/PAR.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

comma 4, del decreto-legge n. 95/2012, nel testo introdotto dall'art. comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114. Da un lato, quindi, è stato ribadito che il compenso di ciascun amministratore non può superare l'ammontare del 70 per cento della retribuzione del Sindaco dell'Ente che detiene la partecipazione e, dall'altro, che «la lettera e la stessa finalità delle disposizioni dell'art. 3, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 95/2012, ravvisabile nella volontà legislativa di operare un ulteriore taglio nella retribuzione degli amministratori delle società partecipate da enti pubblici attraverso il raffronto con la spesa "storica" dell'esercizio 2013, non sembrano ammettere alcuna» deroga⁶¹⁹.

In senso conforme la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 68/2016/PAR, 28 gennaio 2016** ha affermato che «lo specifico parametro di riferimento individuato dal comma 4 dell'art. 4 del DL n. 95 del 2012 ai fini della riduzione della spesa, ossia il «costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013», sotto il profilo ermeneutico, non consente di attribuire rilevanza alla circostanza che, nel 2013, vi sia stato un minor (o anche nessun) esborso da parte della società a titolo di compenso per gli amministratori»⁶²⁰. L'impostazione interpretativa è stata condivisa anche da **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 160/2016/PAR, 1° dicembre 2016** la quale ha ribadito che «in linea generale e in assenza di esplicite previsioni legislative derogatorie, ai fini del calcolo del costo di riferimento riferito al 2013 non è possibile utilizzare quantificazioni teoriche dei compensi invece di quelle in concreto determinate in forza delle decisioni degli organi societari e delle previsioni vincolistiche vigenti del 2013»⁶²¹. La medesima Sezione ha ad ogni modo aderito anche all'interpretazione dell'art. 4, commi 4 e 5 del DL n. 95 del 2012⁶²² avanzata da altra giurisprudenza contabile⁶²³, affermando che «Un'esigenza di omogeneità nella determinazione

⁶¹⁹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 88 del 4 marzo 2015 che, in particolare, aveva ritenuto che «il limite al compenso degli amministratori stabilito dall'art. 4, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 95/2012, in quanto preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica nel senso sopra precisato, non possa ammettere eccezioni che non siano stabilite da specifiche disposizioni di legge che nel vigente quadro normativo non è dato ravvisare con riferimento alle aumentate competenze della società partecipata dall'ente pubblico. Anche quando ricorra tale ultima eventualità dunque non appare possibile riconoscere al Presidente del c.d.A., nel caso di produzione di utili, una indennità di risultato, quantunque nel limite dell'art. 1, comma 725, della legge n. 296/2006, ove tale nuova componente (in quanto non riconosciuta al Presidente del precedente c.d.A.) si ponga a "superamento" del costo dell'anno 2013 del medesimo c.d.A.»

⁶²⁰ La Sezione di controllo veneta cit., ha rilevato: «Non può negarsi, tuttavia, che, nonostante l'inequivoca formulazione della norma escluda l'attribuzione all'inciso appena esaminato di altro e diverso significato (in claris non fit interpretatio), si ponga un problema di coordinamento della norma medesima con la disciplina civilistica, soprattutto nel caso [...] in cui, nel 2013, la società non abbia erogato alcunché ai propri amministratori, in applicazione del comma 718 dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006 (perché rivestenti la carica di amministratori negli enti soci). Nel caso descritto, l'applicazione del meccanismo di riduzione e contenimento della spesa contemplato dal comma 4, comporterebbe la negazione dei compensi agli amministratori di quella società, imponendo la definitiva gratuità dell'incarico, in contrasto con l'art. 2389 c.c., che prevede, invece, l'onerosità della prestazione fornita dai componenti dei Consigli di amministrazione delle società, in ossequio, tra l'altro, al principio di corrispettività delle prestazioni. Un tale effetto, ultroneo ed eccessivo, non rispondente, peraltro, alla ratio della norma, che è quella di determinare il contenimento dei costi delle società pubbliche strumentali non di eliminare i compensi degli amministratori, renderebbe opportuno un intervento correttivo del legislatore, ma non legittima la disapplicazione del chiaro precetto ivi contenuto.»

⁶²¹ Sull'interpretazione del medesimo art. 4, comma 4, DL n. 95 del 2012, come modificato dal DL n. 60 del 2014, cfr. anche Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 137/2015/PAR, 28 maggio 2015.

⁶²² I commi 4 e 5 dell'art. 4 del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, sono stati modificati dall'art. 16, comma 1, lett. a) e b), del DL 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114. La novella «stabilisce un limite, quello dell'80 per cento, che presuppone la sussistenza del parametro di riferimento, individuato nel costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, sul quale calcolare appunto la percentuale dei quattro quinti», cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 1/2015/PAR, 8 gennaio 2015.

⁶²³ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 1/2015/PAR, cit. la quale rilevando che «la volontà sottesa alla disposizione in esame è quella di rendere operante una riduzione dei compensi erogati agli amministratori delle società di cui ai suddetti commi 4 e 5, senza tuttavia vietare agli enti locali la possibilità di nominare dei soggetti esterni amministratori delle suddette società e ciò anche considerando le incompatibilità introdotte col d.lgs. n. 39/2013», ha ritenuto: «Non può pertanto adottarsi un'interpretazione meramente matematica della disposizione in esame, che determinerebbe appunto l'impossibilità di affidare all'esterno tali incarichi, atteso che tale effetto

del parametro di riferimento su cui applicare la riduzione di cui al citato art. 4 comporta però che non può essere ritenuto vincolante il costo storico pari a zero, in quanto rispondente all'applicazione di una norma più restrittiva, non dettata per gli amministratori di società di capitali il cui mandato ha natura onerosa⁶²⁴.

Sempre con riguardo al limite concernente la remunerazione degli amministratori di una società partecipata, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 31/2018/PAR, 5 febbraio 2018**, ha ritenuto che “tale limite debba essere prioritariamente individuato applicando il tetto fatto esplicitamente salvo dal d.lgs. 175/2016, ovvero quello dell'80 per cento del costo complessivamente sostenuto per il compenso degli amministratori di una società partecipata nel 2013 previsto dall'art. 4, comma 4, DL 95/2012, con il correttivo per cui, in assenza di emolumenti erogati nel 2013, si vada a considerare, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo con l'indeffettibile vincolo della «stretta necessarietà»⁶²⁵ affinché “possa essere salvaguardata l'esigenza espressa dal legislatore di bloccare il trend di crescita dell'onere di cui trattasi. Tale computo [...] deve essere temperato, inoltre, con la massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa imposta dall'art. 11, comma 7, TUSP (euro 240.000) che, de iure condendo, dovrà limitare l'esercizio del potere regolamentare ministeriale. [...] Rimane sullo sfondo, seppure non di minore rilevanza, il criterio fondamentale di utilità e ragionevolezza che deve guidare ogni spesa pubblica dal quale non può esimersi la determinazione del compenso degli amministratori di una società in mano pubblica”.

Nello stesso senso anche **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 29/2020/PAR, 27 marzo 2020**, la quale ha rilevato che “il limite previsto dall'art 4, comma 4, DL 95/2012 ha carattere tassativo e, in difetto di espressa previsione di legge, non può essere derogato in conseguenza di un'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società e ad un'evidente incongruenza degli emolumenti attribuibili in funzione della citata applicazione di siffatti limiti”.

In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 15/2020/PAR, 30 aprile 2020** ad avviso della quale “a fronte della sostanziale impossibilità di applicazione del comma 4 dell'art. 4 del DL 95/2012 [...]”⁶²⁶ e della necessità di dare attuazione

pare eccedere le finalità della norma. Piuttosto, nel caso in cui l'ente locale non abbia affrontato alcun esborso, neppure minimo, nell'esercizio 2013, il meccanismo di riduzione della spesa stabilito dal legislatore necessita comunque, per poter operare, di vedere individuato un parametro di riferimento sul quale calcolare la percentuale dell'80 per cento. Il parametro può essere individuato nell'ultimo esercizio nel quale l'ente locale privo della tipologia di spesa in esame nell'anno 2013 abbia affrontato tale spesa, purché l'importo sul quale calcolare il limite di spesa di cui ai citati commi 4 e 5 sia aggiornato tenendo conto delle limitazioni introdotte con l'art. 6, comma 6, del DL n. 78/2010. Si richiama inoltre la necessità che il compenso erogato al singolo amministratore rispetti quanto previsto dall'art. 1, comma 725, della legge n. 296/2006”.

⁶²⁴ Il caso di specie aveva riguardato un organismo partecipato che nel 2013 aveva forma consortile, con il conseguente non riconoscimento ai componenti del consiglio di amministrazione di nessun compenso, in applicazione dell'art. 5, comma 7, DL n. 78 del 2010. In tal caso, ponendosi il problema della impossibilità di ridurre un costo che nel 2013 era stato pari a zero, la Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 160/2016/PAR, cit. ha concluso che “l'interpretazione dell'art. 4, comma 4, DL n. 95 del 2012 più coerente con la ratio applicabile alle società (connotate appunto dalla onerosità dell'incarico di amministrazione), è quella secondo cui il vincolo di riduzione all'80 per cento va riferito al costo complessivo dell'ultimo esercizio in cui gli amministratori dell'allora consorzio avevano ricevuto un compenso, salvo che qualcuna delle persone fisiche che ricoprivano tali incarichi nel 2013 fosse anche amministratore di un ente aderente al consorzio e, quindi, comunque escluso dal diritto al compenso quando anche l'organismo avesse avuto veste societaria (ai sensi dell'art. 1, comma 718, l. n. 296 del 2006) e ferma restando la compatibilità delle somme in precedenza erogate con l'applicazione congiunta dei vincoli di cui agli artt. 1, commi 725 e 726, l. n. 296 del 2006 e 6, comma 6, DL n. 78 del 2010”.

⁶²⁵ Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 1/2017/QMIG.

⁶²⁶ La Sezione di controllo per il Friuli-Venezia-Giulia cit., ha rilevato che “nell'ipotesi prospettata il valore del costo sostenuto nel 2013 è talmente esiguo da poter essere considerato sostanzialmente inesistente, soprattutto se si abbia in considerazione la necessità di garantire un proficuo e professionalmente adeguato funzionamento degli organi societari. A ben vedere, quindi, l'ipotesi interpretativa da esplorare finisce per partire dai medesimi presupposti, sia nel caso di una società dall'oggetto sociale e dalla governance talmente modificati da farla considerare come un soggetto nuovo, sia nel caso della continuazione dell'attività da parte del soggetto societario precedente, perché in questo ultimo

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

*al progetto societario stabilito dal Legislatore regionale, risulta, quindi, necessario che l'amministrazione si autolimiti, determinando, in base a canoni di ragionevolezza che coniughino gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa, dei valori di compenso che, anche considerando altre realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, possano considerarsi adeguati alla luce di un'ottica di contenimento*⁶²⁷.

Sulla corretta interpretazione dell'art. 4, commi 4 e 5, DL 95 del 2012, recante la disciplina sulla riduzione dei compensi degli amministratori di società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche, la **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 80/2016/PAR, 15 aprile 2016**, ha ritenuto che *"il vincolo previsto dall'art. 4, commi 4 e 5, del DL n. 95/2012 trovi applicazione anche nell'ipotesi di società gestita da un amministratore unico"*. La medesima Sezione ha, infatti, evidenziato che *"attraverso il riferimento plurale ai compensi "degli amministratori", il legislatore ha inteso individuare l'aggregato di costo rispetto al quale parametrare il tetto e non limitarne l'applicazione solamente ad alcuni modelli di governance societaria"*⁶²⁸. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 20/2018/PAR, 24 maggio 2018**.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 94/2016/PAR, 30 novembre 2016** ha ritenuto che un ente *"debba computare le retribuzioni lorde dei [...] dipendenti transitati definitivamente nella società partecipata nel bilancio consolidato, ai sensi dell'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 118 del 2011 e non in quello comunale, con conseguente non inclusione di tali somme nel calcolo della spesa annua di personale richiesto ai fini del rispetto dei limiti posti dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-quater della legge n. 296 del 2006"*⁶²⁹.

La **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 252/2016/PAR, 21 dicembre 2016**, non condividendo quanto già affermato dalla giurisprudenza contabile⁶³⁰, ha

caso mancherebbe il parametro di riferimento 2013 e non vi sarebbe nemmeno, secondo quanto riferito dall'amministrazione richiedente, la possibilità di individuarne uno in altri esercizi. Nondimeno, l'impossibilità concreta di applicare la disposizione dell'art. 4 comma 4 del DL 95/2012 non assolve l'Amministrazione dall'onere di dimensionare e contenere i compensi entro limiti riconducibili ai parametri di sana gestione".

⁶²⁷ La Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia cit., ha inoltre precisato: *"Appare evidente che la soluzione appena prospettata sarà a sua volta necessariamente transitoria e dovrà recedere non appena sarà emanato l'auspicabilmente prossimo decreto previsto dall'art. 11 sesto comma, nell'ipotesi in cui i presupposti riferibili alla sana gestione considerati per dimensionare transitoriamente il limite dei compensi avessero determinato livelli di costo superiori e incompatibili con la disciplina attuativa del TUSP contenuta nel decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze"*.

⁶²⁸ La Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., ha inoltre ritenuto di sottolineare *"a titolo di completezza [...] che il compenso erogato al singolo amministratore è soggetto al rispetto dell'ulteriore vincolo previsto dall'art. 1, comma 725, della legge n. 296/2006"*.

⁶²⁹ La Sezione di controllo per la Liguria cit., ha ritenuto superato l'orientamento della giurisprudenza contabile che *"nell'ambito di una tendenza alla riduzione della spesa per il personale, riteneva di dovere computare a carico dei Comuni anche le spese di personale delle società partecipate, sulla base del principio per cui «la disciplina vincolistica in materia di personale doveva intendersi come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di (...) esternalizzazione in senso stretto» (...)"*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 193, 8 maggio 2009, Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazioni n. 152, 20 settembre 2010, e n. 98, 8 febbraio 2011. Ad avviso della Sezione per la Liguria cit., occorre considerare la più recente giurisprudenza di controllo che afferma *"l'impossibilità di ricorrere a tale operazione, idonea a cagionare una controproducente rigidità gestionale. In altre parole, l'applicazione delle norme deve avvenire distintamente, per l'ente locale e per la società, ciascuno con esclusivo riferimento ai propri documenti contabili e ai dati del proprio bilancio. Diversamente, le spese del Comune e della società in house dovranno essere unite nel bilancio consolidato del Comune, previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011, che, come noto, assume solo valenza informativa"*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 102, 6 febbraio 2013, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 447, 17 ottobre 2013 e n. 237, 29 settembre 2014.

⁶³⁰ Come evidenziato dalla Sezione di controllo per l'Abruzzo cit., la Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 1/2015/PAR, 7 gennaio 2015, in ambito di servizi pubblici svolti da società *in house* dell'ente locale,

ritenuto che “gli articoli 19 e 25, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, precludono agli enti locali, in sede di adozione degli atti di indirizzo, di derogare all’obbligo di contenimento delle assunzioni di personale nelle società partecipate nel caso in cui le stesse siano tenute a svolgere nuovi ed ulteriori servizi”⁶³¹. In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 71/2017/PAR, 11 maggio 2017**.

La Sezione regionale di controllo per la Campania, Deliberazione n. 56/2017, 19 aprile 2017, ha evidenziato come: “La questione della riallocazione del personale delle società a partecipazione pubblica, assunto al di fuori del concorso o selezione pubblica, non può [...] trovare soluzione nel riassorbimento del personale in esubero nei ruoli dell’Ente partecipante o di altro Ente pubblico”⁶³².

La Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 71/2017/PAR, 11 maggio 2017, ha richiamato quanto già affermato dalla **Sezione controllo Abruzzo, Deliberazione n. 252/2016**: “Sicché «gli articoli 19 e 25, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, precludono agli enti locali, in sede di adozione degli atti di indirizzo, di derogare all’obbligo di contenimento delle assunzioni di personale nelle società partecipate nel caso in cui le stesse siano tenute a svolgere nuovi ed ulteriori servizi».”

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 184/2017/PAR, 9 giugno 2017, ha ribadito che “fuori da espresse previsioni di legge [...], «in caso di affidamento in house di un servizio pubblico locale, in precedenza svolto da una società privata, la società affidataria [...] non può assumere direttamente, previa verifica di idoneità, il personale per il quale è richiesto il solo requisito della scuola dell’obbligo, ma deve procedervi previa definizione, nel regolamento interno, di criteri e modalità (aventi eventualmente fonte nel contratto collettivo nazionale di riferimento) che garantiscano, come imposto all’amministrazione pubblica, imparzialità e trasparenza nell’individuazione dei lavoratori da assumere»⁶³³; ciò ora sulla base dell’art. 19, comma 2, del decreto legislativo n. 175 del 2016”. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 14/2020/PAR, 31 gennaio 2020**.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 269/2017/PAR, 11 ottobre 2017, ha ritenuto di poter concludere “sia che un segretario comunale non possa - a seguito delle novelle legislative sopra esaminate, che modificano profondamente il quadro normativo di riferimento considerato nei precedenti pareri di questa Sezione [...]”⁶³⁴ - svolgere in ogni caso l’incarico di amministratore unico in una società interamente controllata dal comune presso cui presta servizio, sia che, tenuto conto della cogenza dei predetti vincoli legislativi, ove

con riferimento all’art. 4, comma 12-bis, del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito nella legge n. 89 del 2014 (riprodotto, non integralmente, nell’art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 in materia di società a partecipazione pubblica), ha ritenuto sussistente “la possibilità, da parte di una società in house, di “derogare” alle limitazioni previste per le assunzioni di personale in ragione della necessità di ampliare i servizi alla collettività da parte del soggetto societario”. Nello specifico, la Sezione di controllo per la Toscana cit., ha ritenuto che tale disposizione “nell’introdurre il principio di riduzione dei costi del personale, ne esplicita in via generale le modalità, definendo gli elementi significativi da prendere in considerazione, ferma restando l’autonomia dell’ente nel dettagliarle con proprio atto di indirizzo”. Di altro avviso, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 55 del 9 ottobre 2014, la quale ha evidenziato che in materia di personale “non essendo previste deroghe o eccezioni agli obblighi imposti, le direttive impartite dal Comune devono essere tali da assicurare il rispetto degli obiettivi di contenimento degli oneri, anche in relazione alle ipotesi in cui effetti sul piano occupazionale siano ricollegabili all’allargamento dei settori di intervento della società o, comunque, all’ampliamento delle relative attività”.

⁶³¹ Il d.lgs. n. 175 del 2016, “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, prevede rispettivamente all’art. 19, la disciplina concernente la gestione del personale di tali società e, all’art. 25, le disposizioni in materia di personale.

⁶³² Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 9/SEZAUT/2015/QMIG del 17 febbraio 2015.

⁶³³ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 48/2015/PAR, 13 maggio 2015.

⁶³⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 228/2010/PAR e n. 171/2013/PAR.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

stia comunque attualmente continuando a svolgere il predetto incarico, debba immediatamente cessare dalla carica”.

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 10/2018/PAR, 29 marzo 2018, ha rilevato che *“ai compensi spettanti ai predetti soggetti per le funzioni svolte in ambito societario non può trovare applicazione il disposto dell’art. 36 Cost., con conseguente disponibilità e rinunciabilità del compenso e piena legittimità di ogni previsione statutaria restrittiva finanche, al limite, della eventuale gratuità dell’incarico. La disponibilità del diritto al compenso dell’amministratore di società, in assenza di un appiglio costituzionale che lo vincoli ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, a fronte dell’indisponibilità dei vincoli di finanza pubblica – innanzi, peraltro, ad un quadro normativo e costituzionale ben tratteggiato e sostanzialmente invariato – conducono, dunque, a dover indefettibilmente sostenere la già predicata tassatività della norma di cui all’art. 4, comma 4, DL 95/2012 anche in caso di aumentata complessità della gestione sociale, evenienza che si verifica, peraltro, soltanto in caso di modifica dell’oggetto sociale statutariamente intervenuta successivamente all’accettazione dell’incarico da parte dell’amministratore designato e che non può trovare equivalenti nello svolgimento di attività già originariamente previste in Statuto ma precedentemente di fatto non esercitate”.*

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 302/2018/PAR, 25 ottobre 2018, ha ritenuto che *“una società partecipata - nel rispetto delle direttive impartite dalle proprie amministrazioni partecipanti e degli specifici obblighi legislativamente previsti e, in particolare, da quanto statuito dal TUSP, anche per quanto attiene alle modalità attraverso cui procedere - può porre in essere assunzioni, senza che ciò possa intaccare la capacità assunzionale delle predette amministrazioni partecipanti”*⁶³⁵. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 319/2019/PAR, 10 settembre 2019**, la quale ha aggiunto come *“In mancanza [...] di una precisa e chiara formulazione normativa [...] non sussista allo stato nell’ordinamento una norma che impone il consolidamento delle capacità assunzionali tra enti locali soci e società partecipate”.*

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 4/2019/SRCPIE/PAR, 22 gennaio 2019, con riguardo all’esatta individuazione delle voci di spesa che incidono sul limite massimo di cui al richiamato art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006, della spesa di un’unità di personale eventualmente utilizzata in strutture e organismi partecipati o facenti capo all’ente, ha ribadito che *“ai fini del calcolo della spesa del personale, fra le componenti da considerare sono ricomprese le spese per il personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all’ente (compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni)”*⁶³⁶. In conformità a quanto ritenuto da **Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 111/2018/PAR, 13 luglio 2018**.

⁶³⁵ Cfr. d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (TUSP), in particolare l’art. 19, comma 5.

⁶³⁶ Cfr. comma 557-bis, aggiunto dall’art. 14, comma 7, del DL n. 78 del 2010, come modificato dalla relativa legge di conversione, “che qualifica nelle spese di personale rilevanti ai fini della verifica del rispetto delle disposizioni dettate dall’art. 3, comma 5 del DL n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, anche quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi partecipati o facenti capo all’ente, sottolineando che dal mancato rispetto delle predette norme scaturiscono le sanzioni previste per l’inadempimento del patto di stabilità”.

In ambito di limiti al trattamento economico onnicomprensivo degli amministratori e degli altri organi sociali, dirigenti e dipendenti della società controllata, per come oggi previsto dall'art. 11, comma 6 del d.lgs. n. 175 del 2016, la **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 34/2019/PAR, 3 luglio 2019**, ha rilevato come *“nella determinazione, ex ante, del trattamento economico onnicomprensivo erogabile annualmente in favore dell'organo amministrativo di società controllata, lo stesso debba essere adeguato tenendosi prudentemente al di sotto del limite di legge, che potrà essere raggiunto, e mai superato, solo in situazioni peculiari, come nel caso [...] di legittimo riconoscimento della parte variabile della retribuzione o di sopravvenute modifiche legislative alle sotto voci di costo che, nel loro insieme, concorrono a determinare il costo complessivo a carico del bilancio della società pubblica”*⁶³⁷.

Con riguardo alla disciplina di cui all'art. 18, comma 2-bis, del DL n. 112 del 2008⁶³⁸ finalizzata alla riduzione delle spese correnti da parte delle amministrazioni pubbliche e dei relativi organismi partecipati, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 7/2020/PAR, 07 febbraio 2020** ha ritenuto che *“un'interpretazione della norma in chiave necessariamente sistematica sembra non poter prescindere dalla considerazione della portata “finalistica” del concetto di “riduzione della spesa di personale”, da perseguire attraverso una molteplicità di azioni, pur unitariamente considerate nella loro finalità, quali il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. Risulta, inoltre, immanente al concetto stesso di “riduzione” una valenza necessariamente “relazionale” che sembra non poter prescindere, in assenza di specifici parametri di riferimento posti di volta in volta dallo stesso legislatore, dalla considerazione della complessiva spesa di personale gravante sull'ente interessato al momento dell'assunzione delle misure prescritte dalla norma”*⁶³⁹.

⁶³⁷ La Sezione di controllo per la Sardegna cit. ha inoltre specificato che *“Analoghe considerazioni, in termini di onnicomprensività del trattamento economico complessivamente erogabile dalla società controllata, possono essere svolte, quindi, anche in prospettiva, per il periodo in cui il nuovo limite di spesa dovesse essere quello previsto dall'emanando decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016. Anche in tal caso, infatti, il tetto di spesa, di natura onnicomprensiva, rappresenterà una grandezza inderogabile e tutte le voci di spesa (fisse, variabili ed eventuali) che concorrono a determinare il trattamento economico complessivo, comprese quelle di natura previdenziale, dovranno essere oculatamente “calibrate” in modo da evitare qualsiasi superamento del limite fissato dal legislatore, inteso come costo a carico del bilancio della società partecipata”*. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 90/2016/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia Deliberazioni n. 64/2016/PAR e n. 71/2016/PAR.

⁶³⁸ La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 557, della legge n. 147/2013, dall'art. 4, comma 12 bis, del DL n. 66/2014 e, successivamente, dall'art. 3, comma 5-quinquies, DL n. 90/2014 nonché dall'art. 27, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 175 del 2016. Essa dispone: *“Le aziende speciali e le istituzioni si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali e le istituzioni adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione”*.

⁶³⁹ Cfr. ex multis Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 1/PAR/2015; cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 29/SEAUT/2019/FRG.