4.2.1 Il patto di stabilità

Le delibere delle Sezioni regionali hanno affrontato numerosi problemi sull'applicazione del patto di stabilità che, in buona parte, si sono risolti in seno alle Sezioni stesse. Così è avvenuto per il regime delle sanzioni, da applicare o da escludere a seguito della sua inosservanza e, ancor più, per gli effetti relevantissimi sulla possibilità di assumere personale o di accedere all'erogazione di risorse finanziarie. Si è chiarito quali siano le spese che concorrono ai fini del calcolo del saldo prescritto dal patto e si è stabilito quali siano i rapporti tra l'adempimento di quest'ultimo e il pagamento di debiti scaduti¹²⁵, o l'utilizzo di plusvalenze derivanti da alienazioni immobiliari.

L'inderogabilità delle norme di legge sul patto e, con essa, il correlato obbligo di contenere le spese di personale sono posti in evidenza dal parere n. 21/2010 della Sezione Piemonte che si è espresso secondo l'orientamento di altre Sezioni regionali¹²⁶. Non può derogarsi in via interpretativa, ma solo con disposizioni normative, all'applicazione delle relative sanzioni, così come non è ammessa alcuna selettività delle spese correnti, aventi ad oggetto i limiti posti dal patto. In caso di mancato rispetto, non può così essere esclusa alcuna delle sanzioni consistenti in vincoli alle spese.

In tema di sanzioni per violazione del patto, il parere n. 288/2010 della Sezione Lombardia stabilisce che, tra di esse, la sanzione che vieta di assumere personale esclude gli affidamenti di incarichi di studio, ricerca e consulenza che siano contratti di lavoro autonomo, con natura di collaborazioni occasionali. Sotto il profilo delle sanzioni, emerge anche il parere n. 972/2010, ancora della Sezione Lombardia, che chiarisce che i Comuni che non hanno rispettato il patto nel 2009 non possono incrementare il Fondo per le risorse decentrate. L'effetto sanzionatorio ex art. 40, co. 3-*quinquies* del d.lgs. n. 165/2001 e l'effetto vincolistico di cui all'art. 9, co. 2 *bis* del d.l. n. 78/2010 si cumulano alla citata impossibilità di incrementare il Fondo e a essi si aggiunge il regime d'invarianza della dinamica retributiva per il triennio 2011-2013, di cui parla il d.l. n. 78/2010. È ancora più rilevante, sempre in Lombardia, il parere n. 989/2010, per il quale il mancato invio nei termini della certificazione del saldo finanziario in termini di competenza mista costituisce inadempimento al patto (art. 77 *bis*, co. 15 d.l. n. 112/2008). Inoltre, la riduzione delle spese di personale per gli enti che vi sono soggetti è, al lordo degli oneri riflessi, a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, ma esclude gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali. La delibera stabilisce, soprattutto, che il vincolo di cui all'art.14, co. 9 del d.l. n. 78/2010, che consente di assumere dipendenti in misura limitata al 20% della spesa per il personale cessato nell'anno precedente, si applica ai soli Comuni soggetti al patto, mentre i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, dal 1.01.2010 possono assumere, a

¹²⁵ Certi, liquidi ed esigibili.

¹²⁶ Lombardia n. 597/2010, Liguria n. 2/2010, Puglia n. 30/2010.

condizione di limitarsi a sostituire il personale cessato l'anno precedente (c.d. *turn over* pieno), purché la spesa di personale incida sulla spesa corrente in misura inferiore al 40% e la spesa complessiva di personale non ecceda quella sostenuta nel 2004.

In termini premiali, anziché sanzionatori, rileva la delibera n. 38/2010 della Sezione di controllo per il Veneto, che stabilisce che gli enti locali possano prevedere in bilancio risorse aggiuntive a quelle a disposizione per la contrattazione decentrata, a condizione di aver rispettato il patto sia per l'anno in corso, che per i precedenti. Nel parere n. 228/2010¹²⁷ della Sezione per il Veneto si asserisce che, per rispettare i vincoli del patto, la concessione di crediti da parte dell'ente a favore delle società partecipate non va detratta dal saldo finanziario misto, che rileva ai fini del conseguimento degli obiettivi di programma concorrendo, invece, a determinare il mancato conseguimento del saldo programmatico.

La possibilità che un ente si trovi a dover scegliere tra l'emissione di ordinativi di pagamento per debiti certi, liquidi ed esigibili che producano interessi di mora e il rispetto dei saldi imposti dal patto è contemplata dalla delibera n. 120/2010 della Sezione per la Puglia. A tal fine, affinché il funzionario responsabile degli impegni di spesa contribuisca al raggiungimento degli obiettivi del patto, è obbligatorio che accerti preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. La violazione dell'obbligo dà, infatti, luogo a responsabilità amministrativa e disciplinare. Significativo, anche, il parere n. 151/2010, espresso dalla stessa Sezione di controllo per la Puglia, che, in merito alla corretta iscrizione nel bilancio, di un ente locale, della spesa da sostenere per la realizzazione del censimento dell'agricoltura 2010 effettuato dall'ISTAT, ritiene evidente dall'esame del disposto dell'art. 50 del d.l. n. 78/2010 convertito nella l. n. 122/2010 e dei modelli ministeriali di rilevazione inerenti l'osservanza del patto di stabilità interno, che trattasi di risorse da allocare correttamente tra le entrate e le spese correnti e che, tuttavia, non concorrono ai fini del saldo sul quale calcolare il patto di stabilità interno per effetto dell'esclusione espressamente consentita dal legislatore. I servizi per conto terzi, invece, sono puntualmente definiti dal d.p.r. n. 194/1996 e sono imm modificabili come sancito al punto 48 del principio contabile n. 1, approvato il 12 marzo 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno.

I rapporti tra il patto di stabilità e il sistema della competenza mista, di cui all'art. 77 *bis*, co. 5 del d.l. n. 112/2008 è argomento della delibera n. 28/2010 delle SS.RR., secondo la quale, grazie ad alcune esclusioni dal calcolo dei saldi di taluni pagamenti previsti da norme *ad hoc*, non si contravviene al rispetto del patto. In effetti, la possibilità di eliminare

¹²⁷ Sezione regionale di controllo per il Veneto deliberazione n. 228/2010/PAR - Parere in tema di *project financing*, e di concessione di crediti. Possibili effetti sul patto di stabilità.

dal calcolo dei saldi determinati pagamenti alleggerisce le difficoltà nella sua osservanza e lo rende maggiormente compatibile con il sistema della competenza mista. La delibera immediatamente successiva, n. 29/2010 delle Sezioni Riunite, richiama l'art. 77 *bis* co. 8, ancora del d.l. n. 112/2008, affermando che le sanzioni connesse al mancato rispetto del patto per l'anno 2008 non sono superate dalle diverse contabilizzazioni introdotte dalla successiva l. n. 33/2009. La delibera esclude dal calcolo dei saldi relativi al patto una serie di pagamenti relativi a spese in conto capitale, puntualmente descritte all'articolo citato¹²⁸. Insomma, per il parere in argomento, l'alleviamento della rigidità dei saldi agevola solo l'osservanza del patto, ma le contabilizzazioni della recente legge non permettono di evitare l'applicazione delle sanzioni.

I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono richiamati nella delibera n. 55/2010 delle Sezioni riunite che, interpretando l'art. 77 *ter*, co. 11 del d.l. n. 112/2008, precisa, al primo punto, che da parte delle Regioni non sono possibili adattamenti del patto di stabilità, assunti in maniera autonoma e, dunque, senza che sussistano esprese previsioni di legge che consentano la previsione di interventi compensativi tra Regioni ed enti locali, a valere sul proprio bilancio¹²⁹. Al secondo punto, la delibera ribadisce quanto statuito dall'art. 1, co. 684 della l. n. 296/2006, in base al quale il bilancio di previsione deve dar conto dell'osservanza degli obiettivi del patto. Il bilancio va, dunque, approvato, iscrivendo le previsioni di entrata e uscita in termini di competenza, in modo da consentire il raggiungimento dell'obiettivo programmatico del patto, così come determinato anno per anno. Queste regole poste a salvaguardia degli equilibri di bilancio e di contenimento generale della spesa sarebbero, dunque, inderogabili e non disapplicabili dagli enti locali.

Il tema delle sanzioni riemerge con la delibera n. 61/2010 delle Sezioni riunite, che sottolinea come l'obiettivo perseguito dal legislatore con l'art. 77 *bis*, co. 22 del d.l. n. 112/2008 non sia solo di limitare l'attività amministrativa dell'ente che non abbia rispettato il patto, riducendone la spesa e vietandogli le assunzioni di personale, ma anche di sanzionarlo con la previsione che gli effetti finanziari delle limitazioni non vengano conteggiati ai fini del raggiungimento degli obiettivi del patto. Il legislatore non ha definito come quantificare questo effetto svantaggioso, mentre il MEF ha indicato dei criteri¹³⁰, senza escludere che gli stessi enti possano apportarvi variazioni, purché si garantisca il raggiungimento dell'obiettivo. Secondo la delibera citata, ciascun ente è tenuto a definire preventivamente i criteri da adottare, sapendo, tuttavia, che non vi è discrezionalità nell'individuazione dei riflessi della sterilizzazione della sanzione, ai fini del calcolo dei saldi: partendo dai dati delle entrate e delle spese correnti del

¹²⁸ pagamenti in conto residui ex art. 7, *quater*, co. 1 lett. a / pagamenti per spese in conto capitale ex art. 7, *quater*, co. 1 lett. b + c l. n. 33/2009.

¹²⁹ È viceversa, possibile rimodulare gli obiettivi degli enti locali ricadenti nel territorio regionale.

¹³⁰ D.M. del MEF N°60940 del 14.07.2010.

bilancio pluriennale, approvato prima dell'inizio dell'esercizio in cui gli obiettivi del patto non sono stati raggiunti, le variazioni da apportare alla spesa corrente tendenziale saranno determinate tenendo conto delle sole modifiche alle previsioni dipendenti da elementi oggettivi e, comunque, indipendenti dall'applicazione delle sanzioni. La soluzione vuole essere rispettosa del senso di responsabilità dell'ente che, oltretutto, è tenuto a indicare i criteri scelti per determinare la sanzione e l'effettivo risultato che ne consegue, in seno al rendiconto relativo all'esercizio in cui si applica la sanzione stessa.

Le delibere delle Sezioni regionali di controllo emesse nel 2011 sono meno numerose di quelle del 2010, grazie al fatto che l'applicazione delle norme in argomento si era fatta, nel frattempo, meno incerta. La cessione onerosa del patrimonio immobiliare dall'ente locale ad un organismo partecipato, nei casi determinati in cui la società debba indebitarsi per reperire il finanziamento, non è, per il parere n. 531/2011 della Sezione per la Lombardia, compatibile con il principio di sana gestione, né con l'osservanza delle regole del patto di stabilità. La compravendita e il mutuo configurano, infatti, un improprio "collegamento negoziale", in cui l'ente-socio consegue una forma di finanziamento che solo formalmente non è classificabile come indebitamento. In effetti, con questa "operazione triangolare", l'entrata è solo apparentemente rilevante ai fini del patto, quando, invece, l'Amministrazione non fa che "ribaltare" il proprio indebitamento sulla partecipata. Le conseguenze negative del mancato rispetto del patto sono trattate anche dalla delibera n. 203/2011 della Sezione per la Toscana che stabilisce come, in questo caso, non sia possibile computare nel calcolo della media della spesa corrente dell'ultimo triennio, oltre alla corrispondente spesa certificata nel conto consuntivo, anche quella allocata in conto terzi, che avrebbe dovuto essere inserita nella spesa corrente. Viceversa, trovandosi l'ente nella medesima situazione d'inadempienza, la Sezione ha ritenuto che potesse utilizzare le plusvalenze che derivano dall'alienazione di un immobile, sia per finanziare l'eventuale disavanzo, che per i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere.

Il principio della competenza mista che prevede, ai fini del raggiungimento degli obiettivi del patto, che siano considerate le spese correnti impegnate nell'anno di riferimento e le spese di investimento pagate anch'esse nel medesimo esercizio, indipendentemente dall'anno di impegno è ricordato dalla delibera n. 6/2011 delle Sezioni Riunite. In questa sede è stato anche chiarito come, tra le spese che vanno contabilizzate ai fini del saldo finanziario da ottenere per l'osservanza del patto, vadano escluse quelle sostenute dall'ente con risorse erogate dallo Stato, a seguito di dichiarazione di uno stato d'emergenza, mentre vanno incluse quelle affrontate con risorse proprie, in relazione ad un evento esterno, per cui sia stata emanata un'ordinanza della Protezione civile. Per la sua continuità con il passato, va fatta

menzione della delibera SS.RR. n.16/2011¹³¹, ancora in tema di sanzioni per l'inosservanza del patto, che impongono vincoli all'autonomia negoziale degli enti inadempienti. I miglioramenti ottenuti con l'adeguamento alle sanzioni non possono essere considerati, ai fini del rispetto del patto, nell'esercizio successivo a quello in cui vi sia stata l'inadempienza. L'ente deve, dunque, correggere l'andamento dei conti, senza avvantaggiarsi degli effetti favorevoli sulla gestione, ottenuti soggiacendo al sacrificio imposto dalle sanzioni stesse.

4.2.2 Le assunzioni di personale

La materia concernente le assunzioni di personale è strettamente connessa alla disciplina del patto di stabilità¹³². Tuttavia anche gli enti che non vi sono sottoposti, soggiacciono a talune limitazioni in ordine al reclutamento dei dipendenti, sia in termini di contingente che di spesa¹³³.

Larga parte dei profili affrontati ruotano attorno all'applicazione di alcuni commi dell'art.14 del d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010. In specie, si rammenta il comma 10 che ha ripristinato, dall'1.01.2011, l'efficacia dell'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006, secondo cui, negli enti non sottoposti al patto, le spese di personale non possono superare l'ammontare del 2004 (annualità di riferimento modificata dal legislatore nel 2012)¹³⁴ e possono procedere ad assunzioni nei limiti delle cessazioni dei rapporti a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente. Viceversa, sempre da quella data, gli enti sottoposti al patto con incidenza di spesa per il personale pari o superiore al 40% della spesa

¹³¹ cfr., per i punti di collegamento, la delibera SSRR n. 61/2010 citata.

¹³² L. 27-12-2006 n. 296, art. 1 comma 557 (Comma prima modificato dal comma 120 dell'art. 3, L. 24 dicembre 2007, n. 244 e dal comma 1 dell'art. 76, D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e poi così sostituito dal comma 7 dell'art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, come modificato dalla relativa legge di conversione): *Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.*

¹³³ L. 27-12-2006 n. 296, art. 1 comma 562 (come novellato dal comma 121 dell'art. 3, L. 24 dicembre 2007, n. 244, poi dal comma 10 dell'art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 ed infine dal comma 11 dell'art. 4-ter, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, nel testo integrato dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44): *Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558.*

¹³⁴ Si evidenzia tra le modifiche introdotte dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 di conversione del decreto legge 2 marzo 2012 n. 16 (semplificazione fiscale) alle vigenti disposizioni in materia di limiti alle assunzioni e spese per gli enti non sottoposti al Patto, l'art. 4 ter comma 11 che recita: *"All'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, le parole: «dell'anno 2004» sono sostituite dalle seguenti: «dell'anno 2008»".*

corrente¹³⁵, non possono procedere ad alcuna assunzione. Coloro che si pongono al di sotto dell'indicata percentuale possono assumere personale nei limiti del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 78/2010 gli enti sono obbligati a evitare che le assunzioni programmate per il 2011 producano incrementi di spesa per l'anno a venire.

Le Sezioni locali hanno concordato, in linea di massima, anche sulla disciplina del personale in convenzione con altro ente, sull'estensione alle partecipate dei limiti alle assunzioni, sulla non assimilabilità alle cessazioni dei rapporti di lavoro divenuti a tempo parziale e sulla consistenza numerica, in termini d'incidenza percentuale, dei dirigenti a contratto.

La presa di posizione secondo cui, in caso d'incidenza della spesa di personale in misura pari o superiore al 40% della spesa corrente, il divieto di assunzione investa tutti gli enti, siano o meno sottoposti al patto, è stata adottata, tra le prime, dalla Sezione per il Piemonte, con il parere n. 51/2010. Alla data dell'1.01.2011, gli altri enti che registrino una spesa inferiore alla percentuale indicata possono effettuare assunzioni nei limiti del 20% della spesa sostenuta per il personale cessato l'anno precedente. La delibera si esprime su diversi punti, condividendo più tematiche connesse all'osservanza del patto, alle assunzioni di personale e alle spese che queste comportano. È stata la prima pronuncia della Corte dei conti contenente chiarimenti sugli aspetti salienti della c.d. manovra estiva, di cui al d.l. n. 78/2010 e la sua posizione ha registrato l'indirizzo concorde di numerose sezioni¹³⁶.

Alcune delibere rilevanti hanno contraddistinto l'attività consultiva della Sezione per la Lombardia. Per il parere n. 862/2010, i commi 7, 8 e 9 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010 hanno abrogato le deroghe in materia di assunzioni, per cui un ente locale non soggetto al patto è tenuto ad osservare sia l'obbligo di non travalicare, per le spese di personale, il tetto degli impegni del 2004, che l'obbligo di contenere eventuali assunzioni entro il limite delle cessazioni verificatesi nell'anno che precede. Sicuramente, l'ente che abbia superato la spesa del 2004 non può procedere a nuove assunzioni, né ricorrere alla mobilità. La delibera n. 872/2010 ha ribadito l'inderogabilità delle norme di cui ai commi da 7 a 10 del d.l. n. 78/2010, affermando che le disposizioni limitative delle assunzioni si estendono alle procedure in corso, al momento dell'emanazione del decreto legge. Mentre il parere n. 955/2010, ancora della Sezione per la Lombardia, precisa che gli enti non soggetti al patto, che sarebbero abilitati ad assumere, devono, comunque, rispettare il rapporto del 40% sull'intera spesa corrente, la delibera n. 988/2010 stabilisce che l'utilizzo presso un ente di personale c.d. "a scavalco", ovvero in convenzione con altro ente, non comporta né nuove assunzioni, né mobilità. L'istituto

¹³⁵ L'art. 28 comma 11 -quater del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1.c. 1, legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha riportato la percentuale del 40% al 50%.

¹³⁶ Tra esse si ricordano: Sezione per l'Emilia Romagna n.16/2010; Sezione per la Puglia n.102/2010; Sezione per la Sardegna n.73/2010 e n.81/2010.

dell'utilizzo di questo personale non impatta con il divieto di procedere a nuove assunzioni, purché ciò avvenga nei limiti delle cessazioni del precedente anno. Poiché questo utilizzo è con oneri a carico dell'ente fruitore, vige anche l'altro obbligo di contenere la spesa nei limiti dell'ammontare del 2004, di cui al più volte citato art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006.

Vale una sintetica menzione la delibera della Sezione per il Piemonte n. 46/2010, perché, non solo anticipa di poco il pensiero espresso dalla medesima Sezione sui limiti alle assunzioni a carico degli enti non soggetti al patto (delibera n. 51/2010 citata), ma anche perché estende il divieto assoluto di assunzioni alle sostituzioni per maternità.

I limiti alle assunzioni di personale degli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno sono definitivamente affrontati dalla delibera n. 52/2010 delle SS.RR. Il Collegio ha chiarito che, ai fini dell'applicazione del limite di spesa per il personale per l'anno 2010, l'espressione verbale "nel precedente anno", di cui al noto art.1, co. 562 della l.n. 296/2006, come modificato dall'art.3, co. 121 della l.n. 244/2007, va riferito a cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, e quindi anche in più esercizi anteriori, ma rifluenti nell'anno immediatamente precedente a quello in cui si intende effettuare l'assunzione. La successiva delibera n. 53/2010, pur occupandosi di operazioni di mobilità in entrata, affronta anch'essa il tema delle assunzioni di personale. Essa ritiene che, ai fini del rispetto del patto, vadano considerate come assunzioni anche le operazioni di mobilità in entrata, almeno ogni qualvolta l'amministrazione cedente non sia sottoposta a vincoli assunzionali, mentre lo sia quella ricevente (c.d. operazione "non neutrale"). L'interpretazione consente di evitare che le Amministrazioni, senza limiti nelle assunzioni, diventino un serbatoio di risorse umane, da cui attingere nuovo personale a vantaggio di altre Amministrazioni che, viceversa, soffrano delle limitazioni.

Nel corso del 2011, talune disposizioni, sia della legge n. 133/2008, che del d.l. n. 78/2010, costituiscono buona parte dell'ambito di manovra in cui si muovono alcune importanti delibere delle Sezioni regionali. Così, con il parere n. 350/2011 della Sezione per la Lombardia, è stato sancito che i vincoli di legge dettati per le assunzioni di personale e per il conferimento di incarichi di collaborazione e consulenza nelle pubbliche amministrazioni vadano rispettati anche dalle società controllate e partecipate dagli enti locali. Con altra delibera la Sezione per la Lombardia (n. 551/2011) ha ritenuto che la riduzione definitiva di un rapporto di lavoro dal tempo pieno a quello parziale non costituisca cessazione ai fini dell'assunzione di un altro dipendente. La trasformazione realizzerebbe, infatti, una semplice novazione oggettiva dell'obbligazione originaria del dipendente, che continua, così, ad occupare un posto di ruolo. A fronte, dunque, dei limiti posti dall'art.1, co. 562 della l. n. 296/2006, la trasformazione dell'impiego in rapporto a tempo determinato non consente una nuova assunzione.

Gli effetti del dato temporale rilevano nella delibera n. 287/2011 della Sezione per il Veneto, che ha stabilito che i Comuni che abbiano effettuato assunzioni in deroga ai tetti di spesa anteriormente al 31 maggio 2010, data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, non possono essere assoggettati alle sanzioni in esso previste. Ne consegue che la stretta di cui al citato decreto legge non ha effetti retroattivi sugli aumenti di spesa per il personale anteriori a quella data. In Molise, il parere n. 81/2011 della relativa Sezione si è pronunciato sui dirigenti a contratto, esprimendosi per primo sugli effetti dell'art.1 del d.lgs. n. 141/2011, conosciuto come "decreto correttivo della riforma Brunetta". La delibera ha ritenuto che la prospettata percentuale di assunzione di dirigenti a contratto nella misura del 18% della pianta organica resti per il momento congelata. Viceversa, gli enti locali possono assumere, entro il più limitato tetto dell'8%, e ciò fino alla definizione dei c.d. indici di virtuosità di cui all'art.20, co. 3 della l. n. 111/2011¹³⁷. Infine, si è detto che le assunzioni relative alle c.d. categorie protette, di cui alla l.n. 68/1999, sono escluse dal divieto di assunzioni per incidenza della spesa di personale sulle spese correnti pari o superiore al 40%, ovviamente nei limiti del completamento delle quote d'obbligo (delibera n. 95/2011 della Sezione per la Basilicata).

Per la delibera n. 20/2011 delle SS.RR., il limite alle assunzioni di personale nell'ambito delle cessazioni avvenute nell'anno precedente, che notoriamente vincola gli enti non soggetti al patto, non si estende ai cosiddetti Co.Co.Co. che si fanno portatori di una collaborazione episodica e occasionale, instaurata con incarico di lavoro autonomo.

La complessità della disciplina dei vincoli di spesa ex art. 14, co. 9 del d.l. n. 78/2010, e il "working in progress" normativo hanno indotto numerose e talvolta difformi interpretazioni delle Sezioni regionali. Nel 2011 la delibera n. 46/CONTR. delle SS.RR. dirimeva la questione sostenendo che: il limite delle assunzioni di personale nella nota misura del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, varrebbe per ogni tipologia contrattuale, sia a termine che a tempo indeterminato. Smentendo anche il Ministero della Funzione Pubblica¹³⁸, le Sezioni Riunite hanno incluso per gli enti locali soggetti al patto di stabilità gli oneri per tutte le assunzioni a tempo determinato, entro il tetto di spesa consentito per finanziare le assunzioni a tempo indeterminato e cioè entro l'indicato 20% delle spese per le cessazioni dell'anno precedente¹³⁹. La decisione punta a restringere ulteriormente la spesa e ritiene che nell'ordinamento vigente non debba esistere più alcun criterio di favore per le assunzioni temporanee. Sono escluse dal vincolo le sole assunzioni indispensabili per erogare servizi essenziali e infungibili, più le massime urgenze.

¹³⁷ in conformità si sono poi espresse le Sezioni riunite con Delibere n.12 e 13 /2011.

¹³⁸ Secondo la nota n.DFPOO28721 P-4.17.1.7.4 del 6 maggio 2011, del Dipartimento della Funzione Pubblica il regime assunzionale di cui all'art. 14, comma 89, ed in particolare del 20 per cento, sarebbe riferito esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato.

¹³⁹ presso lo Stato e le Regioni le assunzioni flessibili sono consentite entro il 50% della spesa sostenuta, allo stesso titolo, negli anni precedenti.

Successivamente il legislatore è intervenuto - art. 4, c. 103, lettera a), legge 12 novembre 2011 n. 183 (legge di stabilità), specificando che il limite del 20 per cento si applica limitatamente al personale a tempo indeterminato. Sul tema le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte si sono pronunciate, nuovamente, nel 2012, con Delibera n. 11/2012/CONTR., nella quale si riferisce che: *"le norme in tema di assunzioni presso gli enti locali introdotte dalla legge di stabilità per il 2012, costituiscono un sistema compiuto: da un lato si precisa che i limiti al turn over riguardano le sole assunzioni a tempo indeterminato, dall'altro si introducono limiti di spesa che sostanzialmente si traducono in limiti alla stipula dei contratti anche relativamente alle diverse forme di rapporti temporanei. In tal modo la disciplina complessiva di limitazione alle assunzioni risulta diversamente articolata per quelle a tempo indeterminato, sottoposte ad un limite relativo al turn over, rispetto a quella relativa al tetto di spesa con riferimento al livello raggiunto in un esercizio pregresso, che riguarda in particolare i rapporti a tempo determinato. La norma posta dal legislatore statale nella legge di stabilità per il 2012, ha impiegato, ai fini del contenimento della spesa pubblica, una tecnica normativa rispettosa dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, agendo direttamente con norme puntuali solo nei confronti della spesa delle amministrazioni statali, ed escludendo invece l'applicabilità diretta delle misure nei confronti degli enti di autonomia territoriale, dichiarandone l'efficacia esclusivamente quali principi di coordinamento della finanza pubblica (Cfr. tra le altre Corte cost. sentenza n. 289 del 2008)".*

La ripristinata vigenza del co. 562 dell'art. 1 della l.n. 296/2006 ha comportato anche la necessità di chiarire i limitati casi di deroga al medesimo. Più esattamente, la delibera n. 48/2011 delle Sezioni riunite ha affermato che il divieto di adottare provvedimenti di assunzione è assoluto, ma non incide in senso riduttivo sul protrarsi degli effetti finanziari derivanti dal legittimo uso di eventuali precedenti deroghe. Inoltre, nel calcolo della spesa per il personale relativa all'anno in corso, non deve essere inclusa la quota relativa ad eventuali assunzioni in deroga, legittimamente effettuate al tempo della vigenza delle norme, poi abrogate, che assegnavano tale facoltà.

4.2.3 Il conferimento di incarichi

Gli argomenti relativi al conferimento di incarichi rientrano nell'accesso al pubblico impiego, che è materia oggetto di riserva di legge ex art. 97, co. 3 Cost. L'autonomia regolamentare cede maggiormente il passo alla normativa statale e, in particolare, all'applicazione dell'art.19, co. 6 *ter* del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dall'art. 40 del d.lgs. n. 150/2009.

Le Sezioni regionali si sono occupate dei casi di divieto di conferimento di affidamenti diretti, della limitazione percentuale degli incarichi di studio e consulenza, dei tetti posti ai

compensi dei dirigenti, delle condizioni di favore riservate ai Comuni "virtuosi" e di come l'ammontare consentito di dirigenti a termine abbia subito incrementi durante l'applicazione della normativa. Ovviamente, non mancano le tematiche relative ai presupposti degli affidamenti e quelle più delicate che concernono la redazione dei piani urbanistici.

Sugli incarichi a termine si è espressa la Sezione per la Lombardia che, con il parere n. 702/2010 e, in merito ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ha precisato che detti incarichi sono configurabili, purché si ravvisino le condizioni dell'assenza all'interno di altra professionalità adeguata e del possesso, da parte dell'eventuale aspirante, del requisito richiesto di alta professionalità. L'interpretazione del citato art. 19, co. 6 *ter* del d.lgs. n. 165/2001 è stata oggetto, tra le altre, di due delibere, l'una, n. 231/2010 della Sezione per il Veneto e l'altra n. 44/2010 della Sezione per la Puglia, che, pervenendo alle medesime conclusioni, sottolineano, opportunamente, come le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 110 del TUEL siano incompatibili sia con la riforma di cui al d.lgs. n. 150/2009 (c.d. "Decreto Brunetta") che con un'interpretazione delle norme costituzionalmente orientata.

Con la delibera n. 18/2010, la Sezione per il Trentino Alto-Adige ha stabilito che siano da ritenere illegittimi i regolamenti che consentono l'affidamento diretto di incarichi esterni al di sotto di una certa soglia contrattuale, per cui sia da imporre la procedura comparativa anche per gli importi minimi. L'affidamento diretto potrebbe, tuttavia, non essere escluso in caso costituisca un'eccezione assoluta, nel senso che ricorra la particolare urgenza dell'attività, la necessità di acquisire professionalità infungibili o di ovviare alle conseguenze di una procedura selettiva andata deserta. L'interpretazione, forse, più interessante è quella svolta dalla delibera della Sezione Puglia n. 44/2010, sempre riguardo all'art. 19, co. 6 *ter* del d.lgs. n. 165/2001 che, a suo dire, avrebbe previsto per tutte le Amministrazioni un tetto numerico percentuale nell'affidamento degli incarichi a tempo determinato di funzioni dirigenziali, mutuando in questo le percentuali dalla disciplina dei dirigenti statali¹⁴⁰ e abrogando implicitamente i primi due commi dell'art. 110 del TUEL, con la conseguenza che anche negli enti locali gli incarichi dirigenziali a contratto vanno obbligatoriamente contenuti entro il limite massimo dell'8% della dotazione organica della dirigenza¹⁴¹.

La delibera n. 58/2010 delle Sezioni riunite ha ritenuto applicabile anche agli enti locali l'art. 61, co. 9 del d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, per cui il versamento a favore del Fondo di produttività di cui al menzionato articolo, si applica anche a carico degli impiegati delle autonomie locali. L'incarico di componente o segretario del collegio arbitrale, riconosciuto al dipendente pubblico, importa che il 50% del relativo

¹⁴⁰ per costoro il limite è il 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e l'8% della dotazione organica di quelli di seconda fascia.

¹⁴¹ orientamento condiviso dalla citata Delibera n. 231/2010 della Sezione per il Veneto.

compenso sia versato direttamente al Fondo di produttività, di cui a un apposito capitolo del bilancio dello Stato.

Nel corso del 2011, sempre in tema di incarichi, l'art. 6, co. 7 del d.l. n. 78/2010 è stato interpretato restrittivamente dalla delibera n. 6/2011 della Sezione per la Lombardia. La spesa per incarichi di studio e consulenza non potrebbe superare il 20% di quella sostenuta nell'anno 2009, mentre sarebbero escluse dalla limitazione le spese per gli incarichi di ricerca e per le collaborazioni coordinate e continuative. L'art. 19, co. 6 del d.lgs. n. 165/2011, stabilirebbe, inoltre, che il possesso del diploma di laurea è presupposto inderogabile per il conferimento di un incarico dirigenziale, in quanto trattasi di un requisito basilare e necessariamente propedeutico per l'accesso alla qualifica (Sezione per la Lombardia, parere n. 504/2011). Sempre la Sezione per la Lombardia, con delibera n. 227/2011, ha ritenuto che gli enti che nel corso del 2009 non hanno sostenuto spese per incarichi esterni, possono procedere, nel 2011, all'affidamento degli stessi, anche se nei limiti della stretta e motivata necessità. La relativa spesa, qui interpretata in modo da superare il divieto letterale, diviene parametro finanziario per gli anni successivi. La delibera della Sezione per la Lombardia n. 350/2011, già nota perché esaminata per le assunzioni del personale, ha esteso le norme in tema di incarichi esterni alle forme organizzative tra gli enti locali, cui il Comune aderisca. Il parere promuove un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 18 della l. n. 133/2008, che imporrebbe di ritenere che l'articolo sia espressione di un principio generale, per cui ciò che vincola le società pubbliche deve vincolare ancora di più le loro forme organizzative, che sono simili agli uffici-organo della Pubblica Amministrazione locale. Questi obblighi, assieme ai relativi criteri di vigilanza e controllo, vanno obbligatoriamente menzionati nel Regolamento per gli uffici e servizi.

I limiti al trattamento economico, complessivamente spettante ai titolari degli incarichi dirigenziali ex art. 9, co. 2 del d.l. n. 78/2010, sono interpretati dalla delibera n. 194/2011 della Sezione per il Veneto, che ritiene che i compensi spettanti ai titolari di incarichi dirigenziali non possano essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente, ovvero dal medesimo, se si tratti di rinnovo. La norma è imperativa, nonché legata alla eccezionalità della situazione economica, per cui eventuali deroghe non potrebbero che provenire da un'espressa disposizione di legge. Non rientrano nel regime vincolistico gli incentivi per la progettazione interna, i diritti di rogito spettanti ai segretari comunali e gli incentivi per il recupero dell'ICI. La norma restrittiva si applica, invece, pienamente ai casi in cui si proceda a una riorganizzazione, cui segua un'attribuzione al dirigente incaricato di nuove competenze e/o funzioni, in luogo del precedente titolare. Per il parere n. 111/2011 della Sezione per l'Emilia Romagna, l'applicazione del punto 4 del citato art. 19, co. 6 del d.lgs. n. 165/2001 consentirebbe agli enti locali virtuosi, ritenuti tali

ai sensi dell'art. 20, co. 3 del d.l. n. 98/2011, di conferire incarichi dirigenziali a termine ex art. 110, co. 1 del TUEL, nei limiti del 18% della dotazione organica. Questo orientamento generale non varrebbe per le Unioni di Comuni.

Il conferimento di incarichi dirigenziali a termine ex art. 110, co. 1 del TUEL ha dato luogo a interpretazioni controverse. Al riguardo, la delibera n. 47/2011 della Sezione per il Lazio sostiene che le assunzioni dei dirigenti a contratto, effettuate all'origine con procedure selettive e quindi sicuramente non *"intuitu personae"*, sono fuori dai contingentamenti percentuali di cui all'art. 19, co. 6 del già citato d.lgs. n. 141/2011¹⁴². Si ricorda, poi, che, negli enti ritenuti virtuosi in base al d.l. n. 98/2011, il citato d.lgs. n. 141/2011, conosciuto come "correttivo della Legge Brunetta", ha portato al 18% della dotazione organica le assunzioni a tempo determinato dei dirigenti e responsabili per la copertura dei posti vacanti.

Per la Sezione Basilicata, delibera n. 17/2011, anche i conferimenti d'incarico inerenti ai servizi di ingegneria e architettura di cui al d.lgs. n. 163/2006, se di importo superiore ai 5.000 euro, vanno trasmessi alla locale Sezione della Corte dei conti¹⁴³.

Attesi i forti contrasti interpretativi tra Sezioni in materia di incarichi, le Sezioni riunite, hanno emanato numerose delibere, a cominciare proprio da quelle approvate l'8 marzo 2011, con i numeri 12, 13 e 14, affrontando il tema della diretta applicazione della riforma Brunetta agli enti locali. Le questioni di massima afferiscono, infatti, alla compatibilità tra le disposizioni dettate dal d.lgs. 150/2009 e le previsioni dell'art. 110 del T.U.E.L. Le questioni di massima sono state risolte sostenendo che gli enti locali possono conferire incarichi dirigenziali a scadenza entro il tetto dell'8%¹⁴⁴ della relativa dotazione organica e solo a condizione che le amministrazioni non annoverino tra i dirigenti in servizio le medesime professionalità. La perdurante vigenza delle previsioni di cui all'art. 110 del TUEL sulla copertura delle vacanze dirigenziali con assunzioni a tempo determinato, non sarebbe

¹⁴² Queste assunzioni a tempo determinato, extra dotazione organica, calcolate su basi più ampie, non hanno incontrato il favore delle Sezioni riunite che hanno assunto posizione diversa con la delibera 46/2011.

¹⁴³ l'esclusione dall'obbligo, sancito dall'art. 1, co. 42 della l. n. 311/2004 è stata abrogata, dalla disciplina introdotta dalla L. n. 266/2005, per gli incarichi conferiti ex legge quadro sui LL.PP.

¹⁴⁴ Attualmente il novellato art. 19 del d.lgs. n. 165/2011, al comma 6 *quater* (aggiunto dal comma 1 dell'art. 1, d.lgs. 1° agosto 2011, n. 141 e poi così sostituito dal comma 13 dell'art. 4-ter, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, nel testo integrato dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44.) prevede: Per gli enti locali il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è stabilito nel limite massimo del 10 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione inferiore o pari a 100.000 abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma è pari al 20 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e inferiore o pari a 250.000 abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma può essere elevato fino al 13 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato a valere sulle ordinarie facoltà per le assunzioni a tempo indeterminato. Si applica quanto previsto dal comma 6-bis. In via transitoria, con provvedimento motivato volto a dimostrare che il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali degli enti, i limiti di cui al presente comma possono essere superati, a valere sulle ordinarie facoltà assunzionali a tempo indeterminato, al fine di rinnovare, per una sola volta, gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione e in scadenza entro il 31 dicembre 2012. Contestualmente gli enti adottano atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali di cui al presente comma.

in contrasto con il vincolo posto agli enti locali, di applicare le stesse regole che valgono per le Amministrazioni statali, così come stabilito dal d.lgs. n. 150/2009. Non vi sarebbero, inoltre, dubbi sulla possibilità, sempre offerta a tutte le Amministrazioni locali, di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato, al di fuori della propria dotazione organica, entro il tetto del 5% della stessa. Anche la delibera n. 20/2011 delle Sezioni riunite si pronuncia sia sull'art. 110 del TUEL, che sul noto art. 19, co. 6 del d.lgs. n. 165/2001, ribadendo che questi articoli consentono alle amministrazioni di assumere dirigenti a tempo determinato e non di ruolo, entro il limite dell'8% della dotazione organica dirigenziale. Questa interpretazione conterrebbe, in realtà, una deroga, grazie a cui le assunzioni di dirigenti a contratto verrebbero a coprire posti vacanti della dotazione organica, a fronte di tutte le altre assunzioni a tempo determinato che sono, necessariamente, extra dotazione. Queste ultime, però, sono obbligate a restare entro il tetto generale del 20% del costo del personale cessato nell'anno precedente. In pratica, osservando quest'ultimo limite, l'ente può assumere un dirigente a termine al posto di uno di ruolo, ma il neo assunto va a coprire lo stesso posto che, se assegnato a tempo indeterminato, rientrerebbe nel limite di spesa del 20% del personale cessato. Al riguardo si rammenta la citata delibera n. 47/2011 della Sezione per il Lazio che, con posizione inusuale, aveva ritenuto che le assunzioni di dirigenti e responsabili a contratto a tempo determinato, effettuate a monte con procedure selettive, fossero fuori da ogni limite quantitativo o procedurale, salvo la congrua motivazione della scelta effettuata. È noto che il legislatore ha cercato di porre fine ai contrasti, emanando il d.lgs. n. 141/2011 che, come si è visto, consente agli enti rispettosi del patto di elevare fino al 18% dell'organico la percentuale di dirigenti a tempo determinato di cui possono avvalersi. I contratti stipulati prima del 9.03.2011, anche in misura superiore alla percentuale dell'8%, sono fatti salvi fino alla loro naturale scadenza, mentre gli incarichi affidati dopo quella data, in misura superiore all'8%, sono considerati conclusi in violazione di legge¹⁴⁵.

In tema di spese per incarichi emerge la delibera delle Sezioni riunite n. 50/2011, interpretativa dell'art. 6, co. 8 del d.l. n. 31 maggio 2010 n. 78, che tratta di riduzioni degli esborsi per relazioni pubbliche e pubblicità, con particolare riguardo per quelle di cui all'art. 1, co. 5 del d.lgs. n. 150/2009, che disciplinano le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni. La Corte, in questa sede, ha ritenuto che l'esclusione dal novero delle spese soggette a limitazione riguardi solo le forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie. L'orientamento restrittivo concerne, invece, tutte le altre spese, comprese le c.d. "pubblicità istituzionali" che, altrimenti, svuoterebbero il divieto delle finalità

¹⁴⁵ Il d.lgs. n. 141/2011 ha poi rinviato alla fissazione successiva di parametri di virtuosità la disciplina dell'affidamento di incarichi dirigenziali che si muovano tra le due misure dell'otto e del diciotto per cento.

di risparmio previste¹⁴⁶. L'interpretazione rigorosa colpisce le pubbliche relazioni e le pubblicità, ma anche le consulenze, comprese quelle "altamente specialistiche" che, invece, rimarrebbero escluse per via delle frequenti incompetenze delle professionalità interne. Tutte queste voci sottostanno al rigore del d.l. n. 78/2010 che ha imposto una drastica riduzione dell'80% dei costi sostenuti nel 2009; anzi la tassatività dei casi di deroga rafforzerebbe l'imperatività dei divieti. Del resto la precedente delibera SS.RR n. 7/2011 aveva affrontato il problema della spesa annua per studi e incarichi di consulenza che, ai sensi dell'art.6, co. 7 del d.l. n. 78/2010, non poteva essere superiore al 20% di quella sostenuta per l'anno 2009. Sul punto le Sezioni riunite hanno chiarito che, per spesa sostenuta nel 2009, non deve intendersi quella agganciata al parametro della cassa, ma quella programmata per la relativa annualità. Una spesa agganciata al parametro della cassa assumerebbe, infatti, natura aleatoria, in ragione della casualità dell'entità delle liquidazioni effettuate nel 2009, determinate dal fisiologico scarto temporale tra affidamento dell'incarico e pagamento del corrispettivo. Sarebbero esclusi dalla riduzione di spesa dell'80% gli incarichi esterni di studio e consulenza del 2011, che siano già impegnati secondo competenza e coperti da finanziamenti aggiuntivi, oltre che provenienti da altri soggetti pubblici o privati. È, ad esempio, logico che vadano esclusi dal monte spese calcolato sul 2009 gli incarichi finanziati dall'Unione Europea, dallo Stato e dalla Regione.

Un tipo a sé stante di incarico è quello professionale, conferito per la redazione di un piano urbanistico. Al riguardo la delibera n. 25/2011 delle Sezioni riunite va esaminata per prima, perché il successivo e importante parere n. 68/2011 della Sezione per il Piemonte prende le mosse da quelle conclusioni. Le Sezioni riunite ritengono che il progetto di un'opera pubblica sia un bene che ha un valore da calcolare all'interno dei conti economici degli enti, mentre l'istruttoria che confluisce in seno alla delibera che approva il piano regolatore non ha la medesima valenza. In vista della redazione di quest'ultimo, le spese per un incarico per la redazione del piano urbanistico non rientrano tra quelle finanziabili con un mutuo o altre forme d'indebitamento. La menzionata delibera della Sezione per il Piemonte n. 68/2011 afferma che la spesa per un incarico di redazione del piano urbanistico va considerata come spesa di funzionamento non ripetitiva, nonché finanziabile con l'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2010 (cfr. art. 187, co. 2, lett. c del TUEL). L'utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione resta però condizionata all'applicazione del principio di prudenza, di cui al principio contabile n. 3, punto 60 dell'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali. Il Comune può, dunque, ricorrere all'avanzo d'amministrazione, in quanto risorsa straordinaria, nei limiti della sua attendibilità e dando applicazione al principio di prudenza,

¹⁴⁶ La pubblicità dei servizi presso gli enti locali non è assoggettata alle direttive e alla programmazione delle amministrazioni centrali.

utilizzandolo in corso di gestione, esclusivamente per le spese che lo stesso ente ritenga che qualificherà, correttamente, come non ripetitive e riconoscendo a queste ultime la stessa natura della corrispondente risorsa.

4.2.4 Le spese di personale

Le Sezioni regionali di controllo hanno affrontato i problemi complessivi che scaturiscono dall'applicazione della c.d. "manovra estiva", di cui al d.l. n. 78/2010. I collegi si sono espressi sul contenimento della spesa di personale, che è limitata entro l'ammontare dell'esborso del 2004 ed entro una determinata percentuale rapportata alle cessazioni intervenute nel precedente anno (vi rientrano anche le spese che riguardano i soggetti utilizzati in organismi partecipati o consorziati dall'Ente locale). Hanno, poi, affrontato i divieti di incrementi retributivi superiori ad una certa percentuale di limitata consistenza ed escluso per qualsiasi ente, comprese le società "in house", la possibilità di derogare ai vincoli di spesa. È stata sancita la tassatività del divieto di compensi aggiuntivi ai titolari di doppi incarichi e proibito gli incrementi retributivi, anche ai membri di organi collegiali. Si è, infine, stabilito che le eccezioni alle limitazioni di spesa riguardino quelle a carico di finanziamenti comunitari o funzioni trasferite o delegate, cui abbiano fatto seguito trasferimenti di dipendenti o assegnazioni di risorse.

L'interpretazione maggiormente accolta di alcune disposizioni normative di maggiore applicazione in tema di spese per il personale è sintetizzata dalla delibera n. 46/2010 della Sezione per il Piemonte. Il Comune non soggetto al patto è tenuto, senza possibilità di deroga, al rispetto delle previsioni di cui al comma 562 dell'articolo unico della l. fin. 2007 e, dunque, all'obbligo di contenimento della spesa entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 e al limite di assunzione di personale entro le cessazioni di rapporti a tempo indeterminato intervenute nel precedente anno. Applicandosi, inoltre, la versione novellata dell'art. 76, co. 7 del d.l. n.112/2008 (come modificato dall'art. 14, co. 9 del d.l. n. 78/2010), a partire dall'1.01.2011 è da ritenersi vigente, a tutto il 2010, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, originariamente previsto per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 50% delle spese correnti. Non è possibile neanche procedere ad un'assunzione temporanea, giustificata da una sostituzione per maternità.

In tema di incrementi retributivi è tornata in considerazione la delibera n. 51/2010, della Sezione per il Piemonte, già nota a proposito di assunzioni, che ha fatto divieto ad ogni pubblica amministrazione di erogare, nel triennio 2011/2013, aumenti rispetto a quanto ordinariamente spettante al singolo dipendente nel 2010. L'interpretazione viene a chiarire che le variazioni delle retribuzioni di posizione deliberate nel corso del 2010 producono i loro

effetti nel triennio, con riferimento all'intero anno e non sono contenute entro il tetto dei compensi effettivamente erogati nel corso del 2010.

Il ricorso alla soppressione della figura del direttore generale, nei Comuni con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, per la delibera n. 593/2010 della Sezione per la Lombardia, non concerne solo l'ipotesi della nomina di un dirigente esterno, ma anche quella del segretario comunale che rivesta il doppio incarico. L'Amministrazione non può corrispondergli un compenso aggiuntivo che sarebbe del tutto incompatibile con il contenimento della spesa pubblica. L'interpretazione dell'art. 76 della l. n. 133/2008, nella parte in cui integra l'art. 1, co. 557 della nota l. n. 296/2006, come sostituito dall'art. 14, co. 7 della l. n. 122/2010 di conversione del d.l. n. 78/2010 è stata oggetto di esame ancora da parte della Sezione per la Lombardia, con il parere n. 952/2010. Tra le spese di personale andrebbero, dunque, incluse quelle sostenute per i soggetti utilizzati a vario titolo dall'ente locale, in strutture e organismi partecipati o comunque facenti capo all'Ente locale. Le spese per il personale eventualmente assunto direttamente, con procedura contestuale, dall'azienda speciale consortile sono da imputare ai Comuni in qualità di soci e la disciplina civilistica non va riferita solo agli enti consorziati, ma a tutte le forme di cooperazione interlocale e di esternalizzazione in senso stretto di servizi, onde evitare ogni elusione dei limiti di legge. Ovviamente sta all'Ente scegliere di conferire a una gestione associata o di esternalizzare, in base ai noti parametri di resa del servizio e di economicità dell'offerta. L'ultimo parere interessante della Sezione per la Lombardia è il n. 1067/2010 che anticipa alcune conclusioni della delibera SS.RR. n. 48/2011.

In tema di Unioni di Comuni si evidenzia il parere della Sezione per l'Emilia Romagna n. 431/2010 che si pronuncia sul caso in cui trattasi di un ente pubblico locale di secondo livello, la cui normativa da applicare in tema di spese di personale va individuata in via interpretativa¹⁴⁷. Ne consegue che, se in una Unione di Comuni che ha una propria pianta organica si verifica l'estinzione di un rapporto d'impiego con un Comune partecipante e se ne costituisce uno con l'Unione, la relativa spesa è posta a carico dell'Unione che, dunque, non va caricata pro-quota sugli enti che la compongono.

Il noto art. 1, co. 557 della l. n. 296/2006, come modificato dall'art. 76, co. 1 del d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008 è interpretato dalle linee guida della Sezione delle autonomie, è stato oggetto di studi da parte della Sezione per la Toscana. Le sue delibere n. 8 e n. 111/2010 ritengono che le spese di personale per gli importi a carico di finanziamenti comunitari o privati che non comportino alcun aggravio per il bilancio dell'Ente, non siano da ricomprendere nel computo delle spese di personale da assoggettare a limite di contenimento. Questo contenimento di spesa per il personale ex art. 1, co. 557 della l.n.

¹⁴⁷ Il riferimento principale è, ovviamente, all'art.1, co. 562 l. 296/2006 citato.