

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



fermo che, attesa la cogenza dei vincoli di finanza pubblica, il contenimento dei costi imposti da detti vincoli dovrà essere valutato in termini sostanziali e complessivamente sommando gli spazi che fanno a capo a ciascun comune."⁶

Anche la Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna – Parere n. 18/2014/PAR, 10 aprile 2014 e Parere n. 18/2015/PAR, 12 Febbraio 2015, confermando l'orientamento della Sezione delle Autonomie che "in sede applicativa della normativa vincolistica sulla spesa di personale e sulla sua evoluzione negli enti locali, si deve pervenire ad assicurarne una sostanziale effettività"⁷ ha osservato che "ai fini dell'applicazione dell'art.1 comma 557 legge 296/2006 (...) la spesa per il personale cosiddetto "in prestito" all'Unione (ovvero non trasferito formalmente) resta interamente a carico del Comune. Agli stessi effetti, il Comune deve, invece, conteggiare proquota, la quota parte della spesa sostenuta per il personale trasferito dal Comune all'Unione, e - in coerenza con gli stessi criteri - di quello eventualmente autonomamente assunto dall'Unione" e che "dal computo come sopra effettuato, si ricava che la quota parte della spesa sostenuta per il personale trasferito all'Unione si aggiunge alla spesa di personale del Comune. Tale spesa complessiva dovrà essere valutata ai fini della sua incidenza nell'ambito della spesa corrente per le diverse finalità contemplate dall'art. 76, comma 7 del D.L. 112/2008".

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 313/2015/PAR, 24 settembre 2015, ha ritenuto che "gli enti costituenti l'Unione possono utilizzare gli eventuali spazi assunzionali a disposizione, anche per consentire assunzioni direttamente da parte dell'Unione. (...) Resta naturalmente fermo che mirando la costituzione dell'Unione a conseguire un effettivo risparmio e non un incremento elusivo dei limiti posti ai singoli soggetti costitutori (...) la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale, considerando naturalmente, come più volte evidenziato, l'aggregato complessivo Unione e singoli Comuni che la costituiscono".

Con riguardo all'art. 1, comma 450, della legge n. 190 del 2014⁸, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 485/2015/PAR, 31 dicembre 2015, ha successivamente ritenuto che la norma "nell'introdurre una disciplina derogatoria finalizzata ad agevolare i procedimenti di fusione dei comuni, è chiara nel fissare come parametro di riferimento la spesa di personale complessivamente sostenuta nell'anno precedente la fusione dai singoli Enti partecipanti a tale procedimento di aggregazione"⁹.

Altre pronunce delle sezioni regionali di controllo hanno attribuito alla nozione di "spesa di personale" il carattere della onnicomprensività.

A titolo esemplificativo si riporta quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n. 20/2013/PAR, 5 giugno 2013, la quale, in materia di nomina della figura professionale del segretario provinciale, di cui all'art. 97, del TUEL e

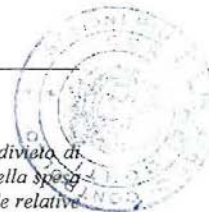
⁶ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 513/2012/PAR e Parere n. 457/2015/PAR, 15 dicembre 2015.

⁷ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2011, cit.

⁸ Legge 23 dicembre 2014, n. 190, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)".

⁹ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 87/2015/QMIG.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



al divieto all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008¹⁰, ha ritenuto che *"il divieto di assunzione non può riguardare detta figura¹¹ (...) considerando che all'interno della spesa del personale, ai fini del rispetto del limite debbono essere computate anche quelle relative al segretario provinciale secondo l'enunciato principio della onnicomprensività delle Sezioni riunite della Corte dei Conti"¹².*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 384/2013/PAR, 16 dicembre 2013**: *"L'onnicomprendività della nozione di spesa di personale (...) induce pertanto a ritenere, concordemente con altre Sezioni¹³ (...), che il divieto di procedere ad assunzioni qualsiasi tipo di personale vada esteso alle modalità a queste alternative, ossia alle maggiori prestazioni lavorative o al maggior impegno professionale delle risorse umane in servizio, ove comportino un incremento di oneri finanziari per il bilancio dell'ente (...)"¹⁴.*

A parere della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 133/2014/SRCPIE/PAR, 2 luglio 2014**: *"Per quanto riguarda la determinazione dell'aggregato «spesa di personale» rilevante ai fini dei limiti di legge (...) sia le Sezioni Riunite della Corte dei conti (delibera n. 27/2011), che la Sezione Autonomie della Corte dei conti (delibera n. 17/2013), (...) hanno affermato che «la voce spesa di personale, quando è riferita all'obiettivo di contenimento basato sul raffronto con la spesa corrente, deve tenere conto di tutte le componenti, siano esse incluse o escluse dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 che, invece, considera la spesa di personale rispetto alla spesa storica», e hanno ribadito, con riferimento al limite assunzionale allora previsto dall'art. 76, comma 7 citato, il principio di onnicomprensività delle spese di personale, quindi anche quando si tratti di organismi partecipati o comunque facenti capo all'Ente".*

La **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 36/2014/PAR, 13 Marzo 2014**, ha ritenuto che *"l'onnicomprendività del concetto di spesa di personale, con riferimento al limite strutturale di cui all'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112 citato, ribadita dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 17 del 15 luglio 2013, vada tenuta ferma anche con riferimento alle modalità alternative di utilizzazione del personale che, pur non costituendo tecnicamente «nuove assunzioni», comportano un incremento di oneri finanziari per il bilancio dell'ente in ragione delle maggiori prestazioni lavorative o al maggior impegno professionale delle risorse umane in servizio"¹⁵.*

L'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ha riguardato, inoltre, i limiti posti dall'art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006, sia anche al fine della verifica del rapporto tra spese di personale e spese correnti e del carattere imperativo della disciplina vincolistica.

¹⁰ Art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008: *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale".*

¹¹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 18/2014/PAR.

¹² Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR711.

¹³ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 29/2012/PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 280/2012/PAR.

¹⁴ Cfr. Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, pareri n. 51/2012/SS.RR/PAR, n. 70/2012/SS.RR/PAR e n. 96/2012/SS.RR/PAR.

¹⁵ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 29/2012/PAR e Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 280/2012/PAR.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



La Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 13/2013/PAR, 4 febbraio 2013, ha ritenuto che *“il dato dell’aggregato spesa di personale, depurato dalle componenti escluse, riferito all’esercizio precedente, debba essere determinato sulla base degli impegni contabili assunti risultanti dal rendiconto approvato o, se non ancora approvato, dallo schema di rendiconto predisposto dagli Uffici o approvato dalla Giunta. Tale dato è il frutto dell’effettiva gestione del bilancio ed è suscettibile di puntuale riscontro”*.

La Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna – Parere n. 193/2013/PAR, 4 aprile 2013, a conferma dell’orientamento seguito dalle Sezioni riunite in sede di controllo,¹⁶ ha ritenuto che *“il vincolo delle assunzioni fissato nell’art. 76, comma 7, d.l. 112/2008¹⁷ che pur non prevedendo in via diretta un obbligo di riduzione della spesa, persegue la finalità di contenere la spesa di personale, imponendo un limite alle assunzioni, qualora si raggiunga una determinata soglia percentuale (50%) in rapporto alla spesa corrente. Trattandosi di un vincolo di natura strutturale all’incremento della consistenza del personale, (...) l’aggregato «spesa di personale» deve essere considerato nel suo complesso, al lordo di tutte le voci escluse ai fini dell’applicazione del comma 557”*.

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 124/2013/PAR, 30 aprile 2013: *“La circostanza che il comune si sia trovato nella condizione di sostenere una spesa di personale, nell’esercizio 2012, di importo basso a causa dell’impossibilità (per cause ad esso non riconducibili) di coprire con mobilità in entrata un posto resosi vacante, non può avere incidenza ai fini del rispetto della normativa dettata dall’art. 1, comma 557 (...)”*.

Sempre in relazione alla interpretazione del comma 557, art. 1 della legge finanziaria 2007, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 169/2013/SRCPIE/PAR, 10 maggio 2013, ha rilevato *“come si sia consolidata un’interpretazione della disciplina (...) volta a intendere l’obbligo di riduzione riferito alle «spese effettive» sostenute nell’esercizio precedente (...)”¹⁸. La norma, infatti, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza, impone l’applicazione di un criterio di confronto storico della spesa del personale per l’applicazione del vincolo in esame. Non sono pertanto ammissibili conteggi figurativi, in quanto privi di base normativa¹⁹”*.

La Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n.225 /2013, 13 giugno 2013 e la Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 36/2014/PAR, 13 Marzo 2014, hanno richiamato quanto già affermato in precedenti pronunce²⁰ secondo i quali *«la facoltà d’incremento delle prestazioni lavorative può essere legittimamente esercitata solo nel rispetto di tutti i vincoli e limiti fissati dal legislatore e, comunque, con l’obbligo di includere nella spesa del personale l’onere derivante dal maggior numero di ore da retribuire (Parere n. 19/2012/SSRR/PAR) e che l’incremento orario comporta, in*

¹⁶ Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 27/CONTR/2011.

¹⁷ Il comma 7 dell’art. 76 del d.l. n. 112 del 2008 che stabiliva un divieto di assunzione per gli enti la cui spesa di personale presentasse un’incidenza percentuale pari o superiore al cinquanta per cento sulla spesa corrente, è stato abrogato dall’ art. 3, comma 5. D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114.

¹⁸ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, - parere n. 13/2009.

¹⁹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, - parere 19/2013.

²⁰ Cfr. deliberazioni delle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva n. 51/2012/SS.RR./PAR, e n. 52 del 4 ottobre 2012.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



realità, una modifica del contratto di lavoro e, pertanto, deve rispettarsi il parametro del 40% (oggi 50%) che viene calcolato tenendo conto dell'intera spesa del personale, senza decurtazione alcuna (Parere n. 70/2011/SSRR/PAR)»²¹.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 9/2014, 13 Febbraio 2014, ha ritenuto che “le risorse²² (...) destinate alla previdenza integrativa rientrano negli aggregati finanziari che compongono la spesa di personale, al pari delle altre voci di natura contributiva o previdenziale che la legge pone a carico del datore di lavoro pubblico ai fini del rispetto del principio di riduzione tendenziale della spesa di personale, del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente e dei vincoli imposti dal rispetto del Patto di stabilità”.

Ancora sui limiti imposti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, la Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 15/2014/PAR, 28 marzo 2014, ha ritenuto che “ai fini della riduzione della spesa per il personale non rilevano eventi straordinari della dinamica retributiva (quali l'aspettativa eventualmente goduta da uno o più dipendenti nell'anno precedente a quello di riferimento) ai quali ricollegare incrementi virtuali utili ai fini del calcolo del tetto di spesa, bensì i valori stanziati in bilancio”.

A parere della Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 98/2014/SRCPIE/PAR, 26 maggio 2014, “escluso che ai fini del calcolo di cui all'art. 1 co. 557 l. n. 296/2006 possano essere conteggiate spese di carattere virtuale, dovendo includersi esclusivamente quelle effettive²³ (...) non risulta possibile che nella spesa di personale di cui alla citata norma per l'anno di riferimento (sia il 2014 o altra differente annualità) l'ente locale possa conteggiare importi virtuali (quali quelli relativi agli stipendi inerenti ai dipendenti ceduti) in luogo degli importi effettivamente spesi”.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 53/2014/PAR, 15 luglio 2014, ha affermato che “qualora le indicate misure limitative, e segnatamente il divieto di assunzione di cui al comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008, in combinato con le altre scelte effettuate dall'Ente, non dovessero concretamente assicurare quella riduzione della spesa di personale «costante e progressiva, di anno in anno,» imposta dal comma 557 dell'art. 1 della L. n. 296/2006, così da «recuperare» anche la mancata riduzione nell'anno precedente a quello in riferimento, ossia dell'anno «originario» (...), il divieto di assunzione stesso dovrà necessariamente continuare ad operare fino a quando non si assicuri il pieno e reale rispetto del «precetto» di cui al ripetuto comma 557, costituendone – come detto – la «sanzione» (...), ossia la progressiva ed annuale riduzione della spesa”.

La Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 128/2014/PAR, 9 settembre 2014, ha ritenuto che “le spese sostenute pro quota dall'ente di destinazione per la prestazione lavorativa del dipendente a scavalco condiviso sono da computarsi nella spesa per il personale ai sensi degli art. 1 commi 557 della legge n. 296/2006 e, conseguentemente, soggiacciono alle relative limitazioni. Oltre al rispetto del predetto tetto di spesa di personale, tutti gli Enti, sono vincolati all'osservanza del rapporto tra le spese di personale e le spese correnti previsto dall'articolo 76, comma 7 del D. L. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella L. 133 del 2008 e successive modifiche ed integrazioni”²⁴.

²¹ Cfr. Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, deliberazione n. 54/2012.

²² Di cui all'art. 208 del Codice della strada.

²³ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2013/QMIG.

²⁴ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 6/SEZAUT/2012/QMIG.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



La Sezione regionale di controllo per il Piemonte – **Parere n. 202/2014/SRCPIE/PAR, 30 ottobre 2014**, e la Sezione regionale di controllo per la Toscana – **Parere n. 250/2014/PAR, 20 novembre 2014**, hanno richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie, secondo il quale: *«il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento»*²⁵.

In caso di ente soggetto al patto di stabilità interno, a decorrere dal 2013, la **Sezione regionale di controllo per il Molise – Parere n. 34/2015/PAR, 24 febbraio 2015**, ha ritenuto che l'ente *“va dunque individuato come soggetto responsabile della determinazione delle somme da includere nel conteggio ex art. 1, comma 557-quater della legge n. 296/2006 per la formulazione del valore medio di spesa del triennio 2011/2013. In particolare, spetta allo stesso, nell'esercizio della propria discrezionalità, calcolare la spesa per il personale sostenuta nell'anno 2011 (...) nel rispetto delle indicazioni formulate per l'individuazione delle componenti escluse ed in considerazione del dettato delle ordinanze autorizzative delle assunzioni e, in particolare, delle disposizioni di carattere finanziario relative agli interventi ed alle opere di ricostruzione e/o ristrutturazione, deve essere correttamente valorizzata l'origine, propria o meno, delle risorse utilizzate per il finanziamento di tale spesa”*.

In merito alla disciplina prevista dall'art. 1, comma 557-quater, legge n. 296 del 2006, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 218/2015/PAR, 22 aprile 2015**, ha affermato che *“la novella legislativa ha individuato in modo esplicito, diversamente da quanto avveniva in precedenza, la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale (“valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”) [...]. Disponendo la norma in relazione al 2014 («a decorrere dal 2014») ed introducendo un parametro temporale fisso e immutabile, individuato nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3, comma 5 bis, del dl n. 90/2014, ne consegue che il triennio di riferimento non può che riferirsi agli esercizi 2011- 2013 [...]”*²⁶.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Lazio – Parere n. 104/2015/PAR, 8 maggio 2015**, *“l'aggregato spesa di personale da considerare ai fini della verifica del rispetto dei limiti previsti dall'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, vada determinato secondo il principio di effettività degli oneri in carico e, dunque, legittimamente sterilizzato delle spesa per il segretario comunale - contabilizzata in bilancio ed eventualmente anticipata in virtù del rapporto organico esistente - nella quota corrispondente al rimborso dovuto da altro Comune”*.

²⁵ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2010/QMIG del 12 gennaio 2010; deliberazione n. 3/SEZAUT/2010/QMIG del 29 gennaio 2010; delibera n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, del 6 ottobre 2014. Recentemente la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG del 4 maggio 2016, ha risolto la questione di massima sollevata dalle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia e per il Veneto con le deliberazioni n. 78/2016/QMIG, n. 82/2016/QMIG, n. 97/2016/QMIG, n. 101/2016/QMIG e n. 246/2016/QMIG, confermando *“la vigenza e la coerenza delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 557 e ss., l. n. 296/2006, in materia di riduzione delle spese di personale”*.

²⁶ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG del 6 ottobre 2014. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG cit.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 127/2015/PAR, 27 luglio 2015, ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie secondo il quale: «Le somme accantonate a titolo di previdenza complementare per la polizia municipale debbono essere incluse nella spesa del personale oggetto di contenimento ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, mentre vanno escluse dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti di cui all'art. 9, commi 1 e 2 bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122»²⁷.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 67/2015/PAR, 30 settembre 2015, ha ritenuto che «anche i compensi per lavoro straordinario, prestato in relazione ad interventi di somma urgenza conseguenti ad eventi alluvionali, rientrano nel computo della spesa di personale rilevante ai fini dell'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006».

Sulla corretta applicazione del comma 557, lett. a), dell'art. 1, L. n. 296 del 2006, a seguito dell'introduzione del comma 557-*quater*, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 137/2015/PAR, 15 ottobre 2015, ha richiamato quanto in merito affermato dalla Sezione delle Autonomie²⁸ con il seguente principio di diritto: «le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 *quater* e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato».

Con riguardo alle modalità di calcolo della spesa del personale aziendale eventualmente trasferito nei ruoli del comune ai fini del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 557 e ss. della legge n. 296 del 2006, la Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 78/2015, 14 dicembre 2015, richiamando i principi di diritto espressi dalla Sezione delle Autonomie sui limiti di spesa di cui all'art. 557-*quater*, ha ritenuto che «appare corretto computare la spesa del personale internalizzato sia nella media triennale, sia nel valore della spesa annuale effettivamente sostenuta».²⁹

La Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 80/2015/PAR, 21 dicembre 2015, ha ritenuto che «in sede di determinazione del parametro di riferimento cui va commisurata, per l'anno 2014, la riduzione richiesta dall'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006, l'Ente può calcolare l'incidenza percentuale media della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti nel triennio 2011-2013 scomputando dal totale della spesa corrente del 2013 la quota dell'imposta municipale propria riversata al bilancio dello Stato per alimentare il Fondo di solidarietà comunale».³⁰ Ad avviso della Sezione, infatti, «tale correttivo è idoneo a neutralizzare, ai fini della verifica dell'andamento del rapporto fra i due aggregati di spesa considerati dalla norma in questione, le conseguenze distorsive derivanti dall'applicazione di diversi criteri di contabilizzazione per il medesimo fatto gestionale ugualmente verificatosi in entrambe le annualità prese a riferimento, e consente quindi di valutare il rispetto dell'obbligo

²⁷ Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2015/QMIG; cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 279/2013/PAR.

²⁸ Sezione delle Autonomie, deliberazione, n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015, di orientamento dopo che la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna aveva rimesso la questione al Presidente della Corte dei conti.

²⁹ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25 /SEZAUT/2014/QMIG, 6 ottobre 2014.

³⁰ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2013/QMIG, 26 luglio 2013.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO



normativo previa riconduzione ad omogeneità dei dati relativi alle grandezze da comparare³¹.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 48/2016/PAR, 17 febbraio 2016, ha richiamato l'orientamento della Sezione delle Autonomie in merito al quale «le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato»³².

In ambito di gestione diretta di servizi socio-assistenziali ed educativi da parte di istituzioni comunali, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 222/2013/PAR, 13 maggio 2013, ha ritenuto che: «Il personale di cui l'ente locale si avvale per la gestione diretta di tale servizio è, a tutti gli effetti, personale alle sue dipendenze la cui spesa soggiace a tutti i vincoli previsti dalla legislazione statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, ivi compreso l'articolo 9, comma 28, d.l. 78/2010».

Sempre in tale ambito, con successiva pronuncia, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 283/2013/PAR, 26 novembre 2013, ha ritenuto che relativamente alla «modalità di computo dei limiti alle assunzioni di personale (...) le spese di personale debbano essere rappresentate e computate distintamente in modo tale che il comune possa assicurare il rispetto dei vincoli in materia di spesa del personale escludendo la spesa del personale dell'Istituzione». Con ulteriori pareri, la medesima Sezione regionale – Parere n. 170/2014/PAR, 7 luglio 2014 e Parere n. 34/2015/PAR, 5 marzo 2015, ha ritenuto che gli organismi che operano in settori c.d. sensibili «debbono computare nella propria spesa di personale la quota relativa al personale occupato presso l'ASP solo ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 557 bis, l. n. 296/2006. (...) Viceversa, non si dovrà procedere a nessun'altra tipologia di consolidamento diversa da quella appena descritta, essendo stata abrogata la disposizione normativa (art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008) che imponeva agli enti locali di computare nella propria spesa di personale (da mettere in rapporto con la spesa corrente ai fini della misurazione della propria capacità assunzionale) anche la spesa del personale delle proprie società partecipate, aziende speciali ed istituzioni». Con Parere n. 106/2015/PAR, 27 maggio 2015, la Sezione è nuovamente intervenuta specificando: «il Comune dovrà computare nella propria spesa di personale la quota relativa al personale alle sue dipendenze, ma occupato presso l'istituzione, ai fini del rispetto delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 557, 557-bis, e 557-quater, l. n. 296/2006». Inoltre, la Sezione evidenzia che «la spesa di personale finanziata con risorse del «Fondo per la non autosufficienza» non può essere esclusa dal computo della spesa di personale del Comune, trattandosi di risorse regionali e non di risorse dell'Unione Europea o di privati, uniche fattispecie che, ai sensi della richiamata delibera, possono essere escluse dal computo³³. Ne consegue che l'orientamento espresso da questa Sezione nella delibera n. 282/2011/PAR deve ritenersi superato».

La Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n.306/2015/PAR, 10 novembre 2015, ha richiamato l'orientamento seguito dalla Sezione delle Autonomie

³¹ Di recente, la Sezione regionale di controllo per il Veneto, con deliberazione n. 246/2016/QMIG, 30 marzo 2016, ha rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza.

³² Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG.

³³ Cfr. delibera della Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

secondo cui "Nonostante l'abrogazione dell'art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, sussiste l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti in maniera dinamica e progressiva, cioè di anno in anno; per la determinazione di tale parametro deve seguirsi l'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 27/2011".³⁴

Un gruppo di pronunce ha riguardato la questione del calcolo o meno dei finanziamenti degli oneri di personale nei limiti di spesa stabiliti dalla legge.

Sempre ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 14/2013/PAR, 4 febbraio 2013**, "le risorse, anche se esterne, che alimentano il fondo per il trattamento accessorio, devono soggiacere ai limiti imposti dall'art. 9, comma 2bis, del D.L. n. 78/2010 convertito con la L. n. 122/2010. Con la conseguenza che il trattamento accessorio complessivo del personale non può superare il corrispondente importo riferito all'anno 2010. E sempre nel rispetto dei limiti complessivi imposti dalla normativa vigente alle spese per il personale"³⁵.

In ambito di etero finanziamento della spesa di personale, con riguardo al personale proveniente dalle comunità montane, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 119/2013/SRCPIE/PAR, 23 aprile 2013, Parere n. 188/2013/SRCPIE/PAR 13 maggio 2013**, ha ritenuto che "la quota di spesa di personale relativa alle assunzioni in questione che non sia finanziata dalla Regione e, quindi, sia a carico dell'Ente non rientra nei vincoli di finanza pubblica nei termini previsti dai co. 8 e 9 del citato art. 18 della L.R. Piemonte n. 11 del 2012, che precisano che fuoriescono dai vincoli le spese "nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane".

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 142/2013/PAR, 28 maggio 2013**, ha affermato che "non è escludibile dal computo della spesa complessiva di personale, ai fini del rispetto dell'art. 1, comma 557 e ss., della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - che impone, agli enti sottoposti al patto di stabilità interno, di ridurre le spese di personale mediante un confronto storico con la corrispondente spesa dell'anno precedente - la quota riferibile alle prestazioni lavorative aggiuntive o che comportano maggiore impegno e presenza sui luoghi di lavoro (turnazione, lavoro straordinario, flessibilità oraria), finanziata con l'incremento del fondo di cui al citato art. 15 del CCNL 01/04/1999".

La **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 63/2013/PAR, 21 ottobre 2013**, ha ribadito "il principio che le spese per il personale finanziate con trasferimenti a carico di altre Amministrazioni dello Stato, a differenza di quelli provenienti da privati o dalla Comunità europea (ipotesi considerate dalla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria dello Stato, 17.2.2006, n. 9), non possono per ciò solo essere inserite tra le componenti da escludere dal totale della spesa per il personale soggetta alla disciplina vincolistica statale.³⁶ Con la conseguenza che tali spese rientrano a tutti gli effetti tra le componenti assoggettate ai limiti di cui all'art. 1, comma 557, L. n. 296/2006, alla luce del principio di unità del bilancio dal quale discende la necessità di determinare la spesa per il personale nella sua interezza anche se finanziata

³⁴ Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 27/2014 e n. 27/2015 cit.; cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/2011 del 16 marzo 2011 cit.

³⁵ Cfr. Sezione regionale del controllo per la Sardegna, parere n. 66/2012/PAR

³⁶ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 89/2012/PRSE.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



da altre Amministrazioni dello Stato.”

Sempre in ambito di etero finanziamenti, la medesima **Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 82/2013/PAR, 26 novembre 2013**, ha ritenuto che nel caso in cui “la normativa regionale imponga il trasferimento obbligato di personale, patrimonio e funzioni alle amministrazioni comunali, con evidenti riflessi di incremento (obbligato) sulla spesa di personale (...) risultano in radice inapplicabili nell’esercizio di riferimento, sia la previsione dell’art. 76, comma 7 del D.L. 112/2008 (...) sia l’art. 1, comma 557, della legge 296/2006 e ss.mm, nella parte in cui impone agli enti soggetti al patto di stabilità l’obbligo di assicurare la riduzione delle spese di personale. Ciò (...) prescinde dalla circostanza che gli oneri del personale trasferito nel corso dell’esercizio di riferimento rimangano in definitiva, in tutto o in parte, a carico di apposito e specifico finanziamento esterno, non essendo in tali ipotesi addebitabile all’amministrazione comunale l’incremento della spesa che possa derivarne”. Ad avviso della Sezione, infatti, “il solo etero-finanziamento della spesa di personale sostenuta per il trasferimento (obbligato) di personale, non potrà di per sé escludere la necessità di rispettare le già citate disposizioni per gli anni a venire e dunque giustificare la legittimità di ulteriori assunzioni, discrezionalmente effettuate dall’amministrazione comunale, o disattendere l’obbligo di riduzione delle spese di personale”³⁷.

Con **Parere n. 12/2014/PAR, 10 febbraio 2014**, la stessa Sezione regionale di controllo per la Sardegna, ha ribadito che “il finanziamento esterno di oneri di personale non debba essere computato nei limiti di spesa fissati dalla normativa di riferimento. In particolare non dovrà conteggiarsi la spesa sostenuta per le assunzioni ricollegabili alle funzioni trasferite ex novo all’amministrazione nell’esercizio di riferimento, tanto più se finanziate ab externo. Tali spese, cioè, potranno esser sostenute anche qualora a seguito delle assunzioni, si venga in astratto a superare il limite previsto dalla legge”.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria – **Parere n. 22/2014/PAR, 15 aprile 2014**, ha ribadito che “i limiti di spesa di personale, unitariamente intesi a prescindere dalla diversificata fonte primaria in cui i medesimi si trovano a risiedere, la cui finalità è solamente quella di fare contribuire anche gli enti locali allo sforzo di risanamento della finanza pubblica, non si riferiscono alle spese finanziate da risorse provenienti da altri enti e caratterizzate da un vincolo ancorché generico di destinazione. Pertanto (...) nel calcolo della spesa per il personale a tempo determinato, anche ai fini della verifica del rispetto del limite fissato dall’art. 1, comma 557 l. 296/2006, non debbano rientrare gli importi derivanti da contratti di assunzione il cui costo sia finanziato interamente da fondi europei o da altri enti pubblici o privati”³⁸.

La Sezione regionale di controllo per la Campania – **Parere n. 216/2014, 9 ottobre 2014**, ha richiamato l’orientamento della Sezione delle Autonomie secondo cui «in assenza di una specifica previsione normativa, l’esclusione dal computo della spesa di personale ai fini della verifica del rispetto dei limiti fissati dall’art.1, comma 557, della legge n.296/2006 deve considerarsi limitata, in ragione della specifica fonte di finanziamento, agli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell’Unione Europea o privati»³⁹.

Sulla imperatività della disciplina di contenimento della spesa la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 413/2013/SRCPIE/PAR, 17 dicembre 2013**, ha

³⁷ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 46/2012/PAR del 23 aprile 2012.

³⁸ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, parere n. 9 del 21 febbraio 2011 e parere n. 9 del 2 marzo 2012.

³⁹ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG del 3 ottobre 2014.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

affermato che *“le norme che limitano le spese di personale a fini di contenimento della spesa pubblica (...) possono ritenersi di carattere imperativo, con la conseguenza che l'esclusione di singole voci dall'aggregato «spesa di personale», come dal legislatore definito e sopra riportato, non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango, che, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti”* e che, *“pertanto, starà all'Ente adottare quelle misure, di sua esclusiva pertinenza, che consentano di rispettare, nel contempo, gli obblighi di matrice contrattuale e quelli al medesimo incombenti ex lege”*⁴⁰.

La Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 404/2013/PAR, 23 dicembre 2013, ha affermato che *“l'esclusione di singole voci dall'aggregato «spesa di personale», come dal legislatore definito, non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango che, «in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti» (...)”*⁴¹. Pertanto, il rispetto del limite che il legislatore ha posto al rapporto tra la spesa corrente e la spesa del personale, deve essere verificato considerando l'aggregato spese di personale al lordo di tutte le voci (espressamente) escluse”.

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 58/2014/SRCPIE/PAR, 26 marzo 2014: *“In linea di principio, la previsione contenuta nell'art. 1, co. 557 non prevede alcuna deroga all'obbligo di contenimento e, conseguentemente (...) l'Ente è tenuto a procedere all'osservanza del limite di spesa (...)”*⁴². Peraltro (...) *«le norme che limitano le spese di personale a fini di contenimento della spesa pubblica, inoltre, possono ritenersi di carattere imperativo, con la conseguenza che l'esclusione di singole voci dall'aggregato “spesa di personale” (...) non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango, che, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti»*⁴³ e che, *«pertanto, starà all'Ente adottare quelle misure, di sua esclusiva pertinenza, che consentano di rispettare, nel contempo, gli obblighi di matrice contrattuale e quelli al medesimo incombenti ex lege”*.

A parere della Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 57/2014/PAR 28 maggio 2014: *“La riduzione della spesa di personale rappresenta uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al patto di stabilità, sia quelli esclusi. Di conseguenza, l'obiettivo di riduzione o, comunque, di contenimento della spesa per il personale non va considerato quale principio tendenziale, ma rappresenta un obiettivo vincolante e imperativo.”*⁴⁴

Sul riconoscimento del carattere imperativo delle norme che limitano la crescita della spesa di personale si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 176/2014/PAR, 4 dicembre 2014, che ha affermato: *“E' dunque necessario rinvenire nell'ordinamento le disposizioni che definiscono la composizione dell'aggregato in questione, come conferma la tendenza del legislatore ad indicare espressamente le voci*

⁴⁰ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 29/2011/SRCPIE/PAR, 25 febbraio 2011.

⁴¹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 881/PAR del 16 settembre 2010 e n. 882/PAR/2010 del 21 settembre 2010.

⁴² Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere 413/2013/SRCPIE/PAR.

⁴³ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 29/2011/SRCPIE/PAR.

⁴⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 154/2011/PAR; Sezione regionale di controllo per le Marche, parere n. 64/2013/PAR; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2013/QMIG.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



di spesa da ricomprendere o da escludere dal computo (cfr. Sez. Controllo Piemonte, deliberaz. nn. 19/2012, 7/2012, 124/2012).⁴⁵

Altri pareri delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno riguardato la razionalizzazione del contesto organizzativo ai fini del contenimento della spesa.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 47/2013/PAR, 7 febbraio 2013 e Parere n. 50/2013/PAR, 19 febbraio 2013, ha ribadito quanto affermato dalla in precedenti pronunce, ovvero che “*gli enti locali, così come tutte le pubbliche amministrazioni, per conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica devono razionalizzare il contesto organizzativo, anche ricorrendo a compiute misure di organizzazione come indicato dall’art. 14, commi 28, 29 e 30 del D.L. n. 78/2010 che, fra l’altro, impone alle regioni di determinare «la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all’art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese»*”⁴⁶. Con successivo parere, sempre la medesima Sezione – Parere n. 97/2013/PAR 16 aprile 2013, in merito alla figura professionale del Segretario comunale, ha ritenuto di condividere l’orientamento espresso da altre Sezioni regionali di controllo: “*Il Comune deve adottare tutte le possibili forme organizzative che consentono il rispetto del contenimento della spesa del personale, in primo luogo, cercando una forma di collaborazione del segretario comunale che contenga per quanto è possibile la spesa ed eventualmente riducendo altre spese di personale*”.⁴⁷

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 170/2013/PAR, 29 aprile 2013, con riguardo alla nomina di un segretario comunale, ha affermato che “*il comune non può sottrarsi al rispetto dei vincoli di finanza pubblica relativi alle spese del personale; è onere dell’amministrazione effettuare scelte alternative, come la rinuncia al turn-over o la riduzione delle voci di spesa di personale facoltative, per personale non strutturato, ricompreso nel calcolo dell’aggregato di cui all’art. 1, comma 557-bis, della Finanziaria 2007. In ogni caso, resta ferma la necessità per l’amministrazione medesima di verificare la compatibilità di qualsiasi scelta con la vigente disciplina finanziaria*”.

Nello stesso senso la Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 96/2014/PAR, 3 giugno 2014, ha ritenuto che un “*Comune non può sottrarsi al rispetto dei vincoli di finanza pubblica relativi alle spese del personale; è onere dell’Amministrazione adottare moduli organizzativi che consentano eventualmente di nominare un Segretario “titolare” con i necessari risparmi di spesa, come, ad esempio, la nomina con la formula del convenzionamento con altri Comuni ed eventualmente riducendo altre spese di personale*”.⁴⁸

Ulteriori pronunce delle Sezioni regionali di controllo hanno richiamato il principio dell’«effetto prenotativo» sulla spesa di personale riconosciuto alla programmazione delle nuove assunzioni ai soli fini dell’applicazione dell’art. 1, comma 557 della legge finanziaria per il 2007.

⁴⁵ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 8/2013/SRCPIE/PAR.

⁴⁶ Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 5/CONTR/11.

⁴⁷ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 1047 del 13 dicembre 2010, parere inammissibile. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 45/2013/PAR.

⁴⁸ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 1047/2010/PAR e n. 170/2013/PAR.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

In tal senso la Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 45/2013/PAR, 7 febbraio 2013, la quale ha osservato che il principio secondo cui «la programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure determina un "effetto prenotativo" nello stesso anno sulle relative somme ai soli fini del disposto di cui all'art. 1 comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione d'impegno in senso contabile»⁴⁹ (...) "tende ad assicurare (nei limiti e alle condizioni previste ex lege) che siano portate a conclusione le procedure di mobilità intraprese, ancorché l'effettiva assunzione dovesse slittare all'esercizio successivo. Tuttavia, non può esimersi dal sottolineare che il mancato compimento dell'iter assunzionale non deve essere imputabile a fatto dell'ente medesimo o concretare condotte elusive altrimenti sarebbe ravvisabile il rischio di un utilizzo strumentale del quadro normativo delineato, in spregio al principio cardine di riduzione progressiva delle spese di personale rispetto all'anno precedente".

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 235/2013/PAR, 3 giugno 2013, ha affermato che "possono rilevare - ai soli fini del confronto ex art. 1 comma 557 l. n. 296/2006 - le spese "che decorrono" dal momento dell'avvio delle procedure di assunzione, purché la singola procedura di reclutamento sia sfociata nell'assunzione del dipendente quale unitaria concatenazione di atti prodromici all'impegno contabile in senso proprio. Non rilevano, dunque, quale dies a quo della rilevanza "virtuale" della spesa ex art. 1 comma 557 l. n. 296/2006, meri atti programmatici oppure pregresse procedure non conclusesi utilmente per mancanza di aspiranti o per altre ragioni (ed a fortiori per fatto imputabile all'ente medesimo)".

Nello stesso senso la Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 138/PAR/2013, 26 luglio 2013, che ha ritenuto che "alla programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure può riconoscersi senz'altro il citato «effetto prenotativo» nello stesso anno sulle relative somme, ai soli fini del disposto di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione di impegno in senso contabile. Ne consegue che, quando e se nell'anno successivo le assunzioni verranno concretamente effettuate con impegno delle relative spese, si dovrà tener conto, ai fini del raffronto con le spese dell'anno precedente ai sensi del predetto comma 557, delle spese che, seppur non impegnate, risultano «prenotate» nel precedente esercizio."⁵⁰

Sempre in relazione all'applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, con particolare riguardo alla figura professionale del Segretario comunale, la Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere 64/2013/PAR, 20 settembre 2013, ha affermato: "L'effetto di prenotazione delle spese, cui pure si riferiscono diverse pronunce contabili, afferisce a spese già programmate entro i limiti dei tetti di spesa, pur se non integralmente sostenute nel primo esercizio di riferimento"⁵¹. Invece "l'ipotesi di

⁴⁹ Sezione regionale di controllo per la Basilicata, parere n. 2 del 23 febbraio 2012; Sezione regionale di controllo della Campania, parere n. 253/2012/PAR; cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 403/2012/PAR.

⁵⁰ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, n. 2/2012 cit., Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 253/2012 cit., Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 45/2013 e n. 97/2013 cit., Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 235/2013.

⁵¹ Cfr. Sezione regionale di controllo della Basilicata, n. 2/2012, Sezione regionale di controllo della Campania n. 253/2012, Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 45/2013, che valorizzano l'aspetto c.d. di prenotazione delle spese al fine del rispetto dei vincoli di spesa, affermando che "la programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure determina un effetto prenotativo nello stesso anno sulle relative somme ai soli fini del disposto di cui all'articolo 1,

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



riorganizzazione del servizio di segreteria sfora già il vincolo di spesa a livello programmatico e può astrattamente configurarsi, qualora diversamente interpretato, come strumento elusivo dei tetti di spesa”.

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 7/2014/PAR, 23 gennaio 2014: “il principio di diritto secondo cui la spesa prevista per le nuove assunzioni, programmate ma non ancora effettuate, trattandosi di spesa non impegnata, non può incrementare virtualmente il livello della spesa per il personale dell’anno in cui le predette assunzioni sono state soltanto programmate. E’ stata cioè riconosciuta l’inammissibilità del c.d. effetto prenotativo della spesa finalizzato a consentire nell’anno successivo, quando saranno realizzate concretamente le nuove assunzioni, il rispetto dei limiti di spesa di cui all’art. 1, comma 557, L. n. 296/2006”⁵².

La Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna – Parere n. 18/2014/PAR, 19 febbraio 2014, che ha ritenuto che “le assunzioni programmate, ma non effettivamente attuate, non possono incrementare virtualmente nel 2014 la spesa dell’anno di riferimento (2013), ai fini del rispetto dei vincoli imposti dalla vigente legislazione statale di contenimento delle spese di personale (art. 1, comma 557, l. n. 296/2006); allo stesso modo le assunzioni attuate dal Comune solo limitatamente agli ultimi mesi del 2013 (...) dovranno essere conteggiate solo per gli importi effettivamente sostenuti nel 2013, senza possibilità di computo (ai fini del rispetto delle norme limitative della spesa in termini assoluti di personale) del c.d. effetto di trascinamento e cioè dell’importo complessivo annuale necessario a mantenere in servizio il personale assunto e pagato solo per un periodo, inferiore a quello annuale”.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 90/2014/SRCPIE/PAR, 12 maggio 2014, ha rilevato “che il livello della spesa di personale da prendere in considerazione per l’anno di riferimento è quello della spesa effettivamente sostenuta, non potendo conteggiarsi alcun importo virtuale”⁵³.

In riferimento agli enti sottoposti al patto di stabilità e alle disposizioni che, come l’art. 14, comma 9, del decreto legge n. 78 del 2010, parametrano la riduzione della spesa di personale all’“anno precedente”, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 182/2014/PAR, 20 maggio 2014, ha affermato “anche in riferimento a Comuni sottoposti al Patto di Stabilità, una siffatta possibilità, ritenendo che si possano riportare all’anno successivo eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati nell’anno precedente (...). Tuttavia, in relazione a disposizioni che invece considerano un anno specifico come termine di paragone” è “invece affermato l’opposto

comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione d’impegno in senso contabile”.


⁵² Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/2013.

⁵³ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/2013, con cui è stato risolto il contrasto ermeneutico sollevato dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 347/2013/SRCPIE/QMIG, sul “calcolo della spesa di personale ai fini della riduzione prevista dall’art. 1 c. 557 della l. 296/2006 ed in particolare il dubbio circa la possibilità di ricomprendere anche l’importo riguardante l’assunzione programmata, ma non effettuata per causa non imputabile all’ente”. Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, parere n. 2/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 253/2012; Sezione regionale di controllo per il Veneto, pareri n. 45/2013 e n. 97/2013; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 235/2013; contra: Sezione regionale di controllo per la Toscana, pareri n. 190/2013 e n. 256/2013; Sezione regionale di controllo per la Sardegna, delibera 19/2013.

Soluzione differente ed antitetica è invece quella elaborata dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana (delibere 190/2013 e 256/2013) e dalla Sezione Sardegna, delibera 19/2013

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

principio, dato che, in tali ipotesi, è il legislatore ad individuare un anno specifico come termine di raffronto (...)”⁵⁴.

Sempre sul vincolo di spesa di personale imposto agli enti soggetti al patto di stabilità la Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 401/2014/PAR, 24 luglio 2014, con specifico riguardo al nuovo art. 3 del decreto legge n. 90 del 2014, ha ritenuto che “sia tuttora consentito riportare nell’anno in corso eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati negli anni precedenti: nel contempo una siffatta possibilità per l’ente locale volta a modulare l’esercizio delle facoltà assunzionali, attraverso il corretto utilizzo degli strumenti che l’ordinamento pone a disposizione delle amministrazioni in un’ottica di concorso alla riduzione della spesa (...)”⁵⁵ va riconosciuta unicamente ove l’Ente sia in grado di garantire la riduzione, da un anno all’altro, della spesa per il personale, secondo le indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (Pareri n. 2/2010/QMIG e n. 3/2010/QMIG)”.

Alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte hanno considerato la spesa di personale riguardo al limite di cui all’art. 9, comma 28, decreto legge n. 78 del 2010 nel lavoro a tempo determinato.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 9/2013/PAR, 29 gennaio 2013, ha ritenuto che “i progetti comunali finalizzati all’occupazione, finanziati ai sensi dell’art. 6, comma 1 lettera b) della legge regionale n.5/2009 possano trovare la propria disciplina nell’ambito della normativa vincolistica statale, ovvero entro i limiti dell’art.9, comma 28 del d.l.78/2010 e delle eccezioni alla regola generale contemplate nella medesima norma, come recentemente introdotte dall’art.4 ter, comma 12, del D.L. 2 marzo 2012, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n.135”.

La Sezione regionale di controllo per la Calabria – Parere n. 3/2013, 30 gennaio 2013, ha evidenziato che “la limitazione quantitativa prevista dall’art.9, c.28, del D.L. 78/2010, come modificato dalla legge 183/2011, non sostituisce ma si aggiunge ai vincoli di spesa e alle limitazioni assunzionali già previste in materia, quali il rispetto del patto di stabilità (ove tenuti); il contenimento della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell’anno precedente (per gli enti sottoposti al patto di stabilità: art. 1, co. 557 della legge n. 296/2006) ovvero rispetto a quella relativa all’anno 2008 (per gli enti non sottoposti al patto di stabilità: art. 1, co. 562, L. 296/2006); il contenimento nella percentuale normativamente prevista del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente (attualmente 50% articolo 76, comma 7, primo periodo, prima parte, d. l. 112/2008)”.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 282/2014/PAR, 2 maggio 2014, ha ritenuto che “L’obbligo di adeguamento al principio generale di riduzione della spesa di personale lascia (...) margine di valutazione autonoma in capo all’ente. Rientra quindi nell’autonoma e discrezionale attività gestionale dell’Ente verificare se, nel concreto, sussistano le condizioni previste dalla norma ex art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010”⁵⁶.

La Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 245/2014/PAR, 4 dicembre 2014, ha rilevato che “in caso di violazione del tetto alla spesa complessiva per il personale ai sensi dell’art. 1 (commi 562 o 557) della L.F. 2007 e in assenza di spesa

⁵⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 167/2011/PAR, n. 451/2012/PAR e n. 18/2013/PAR; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52/CONTR/10.

⁵⁵ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 390/2012/PRSP.

⁵⁶ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 222/2013/PAR.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



storica nei due periodi considerati dalla norma (2009 o media del triennio 2007-2009), gli enti non potranno che considerarsi obbligati ad assumere comportamenti gestionali volti alla eliminazione delle tipologie di spese contemplata dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, salve le eccezioni di legge(...)»⁵⁷ e salvi i margini di flessibilità individuati da SS.RR. 11/2012". Nello stesso senso anche la Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 237/PAR/2015, 10 dicembre 2015 e Parere n. 62/2016/PAR, 2 marzo 2016⁵⁸.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria – Parere n. 95/2015/PAR, 21 maggio 2015, ha ritenuto che "l'ente locale che si avvale del personale comandato deve includere i relativi oneri economici nella spesa complessiva del personale, in tal modo soggiacendo al limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, nei termini sopra esposti(...)»⁵⁹.

La Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 242/2015, 9 dicembre 2015, ha ribadito "l'obbligo di adeguarsi, da parte degli enti locali, al principio generale di riduzione della spesa di personale a tempo determinato dettato dal d. l. 78/2010 nonché a tutti gli altri vincoli esistenti in materia, pur se con riferimento a funzioni sociali o fondamentali, con attività volta a incentivare la ricerca di soluzioni organizzative idonee a contenere le spese per l'esercizio delle funzioni dell'ente limitando, nel contempo, il ricorso a forme flessibili di lavoro e garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia".

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 21/2016/PAR, 1 marzo 2016, ha ribadito che "il ripristino con Legge regionale dell'aliquota IRAP ordinaria, non può giustificare ex se il superamento dei limiti di spesa per il personale qualora l'Ente, nel periodo transitorio, avvantaggiandosi della riduzione della predetta aliquota, abbia fatto scelte gestionali che hanno comportato nuove e ulteriori spese per il personale destinate a produrre nel tempo effetti finanziari."⁶⁰

2. Elusione dei limiti di spesa

Di seguito si riportano alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte su comportamenti tenuti dagli enti in violazione dei limiti della spesa di personale e delle conseguenze per ciò previste.

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 9/2013/PAR, 26 febbraio 2013: "La circostanza che costringa l'azienda speciale ad assumere o reintegrare del personale (ad esempio a seguito di sentenza che, come nel caso prospettato, obblighi l'azienda a reintegrare personale ai sensi dell'art. 2112 del codice civile) non può comportare una deroga al rispetto delle diverse norme in tema di spesa di personale. In conclusione, le unità di personale assunte in tali casi e la relativa spesa dovranno considerarsi incluse nei diversi limiti imposti dalle norme in tema di spesa di personale delle aziende speciali, anche al fine di evitare che il ricorso ad operazioni del

⁵⁷ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 213/2014; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/2014/QMIG, sia pure *incidenter*; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 215/2014/PAR.

⁵⁸ Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 65/PAR/2015, 19 febbraio 2015.

⁵⁹ Cfr. in questo senso Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 187/2012, e Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 497/2011.

⁶⁰ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 71/2014/PAR.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

genere da parte dell'azienda o di un ente locale (quali esternalizzazioni e successive reintegrazioni di servizi, cessioni d'azienda e simili) avvenga eludendo le norme limitative in argomento⁶¹.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 139/2013/PAR, 28 maggio 2013 e Parere n. 406/2014/PAR, 24 luglio 2014, ha ribadito il principio di diritto secondo cui “l'eventuale sfioramento (...) della spesa del personale a seguito dell'accoglimento della richiesta di riespansione dell'orario di lavoro (...) non può determinare effetti preclusivi né sanzionatori a carico dell'ente. (...) Tuttavia, l'ente, successivamente al verificarsi del superamento del vincolo di spesa in conseguenza all'eventualità sopra richiamata, è tenuto ad indirizzare tutte le scelte discrezionali in materia di spesa di personale e la relativa programmazione al conseguimento nel più breve tempo possibile dell'obiettivo di riduzione posto dall'articolo 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296”⁶².

3. Limiti alla crescita dei Fondi unici

L'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ha interessato l'interpretazione dell'art. 9, comma 2-bis del decreto legge n. 78 del 2010, in materia di limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione e dei trattamenti accessori spettanti al personale, anche a livello dirigenziale, di ciascuna amministrazione⁶³.

Al riguardo la Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 2/2013/SRCPIE/PAR, 11 gennaio 2013, ha ritenuto che “poiché l'ammontare complessivo del fondo per il trattamento accessorio non può essere incrementato rispetto al parametro individuato, è possibile ricorrendone i presupposti, introdurre voci retributive accessorie prima non previste, solo a condizione che vi siano riduzioni, di pari importo, di altre voci. (...) Per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione, occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento, ferme restando le disposizioni legislative già previste in materia, ivi compreso l'art. 6, del D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008. Il fondo così costituito per ciascuno degli anni 2011-2012-2013, nel caso superi il valore del fondo determinato per l'anno 2010, va quindi ricondotto a tale importo”⁶⁴.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 4/2013/PAR, 18 gennaio 2013, ha ritenuto che “le spese di personale dell'ente locale, quand'anche sostenute mediante una quota di finanziamento a valere su trasferimenti in conto competenza del fondo unico (di cui all'art.10 della legge regionale n.2 del 2007) debbano essere conteggiate ai fini di cui all'art.1 comma 562 della legge 296/2006, laddove si tratti

⁶¹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 186 del 21 luglio 2011.

⁶² Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 106/2013/PAR.

⁶³ L'art. 9, comma 2-bis del d.l. n. 78 del 2010 dispone: “A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo”.

⁶⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 127/2011.