



GIAMPIERO PIZZICONI
MAGISTRATO DELLA
CORTE DEI CONTI

Collaboratore della Rivista
www.lagazzettadeglientilocali.it
e della Rivista Comuni
d'Italia.

Docente di Contabilità pubblica
presso la Challenge School
dell'Università Ca' Foscari di

LA GESTIONE DEL
PERSONALE NEGLI
EE.LL..VERONA 3 MARZO
2018.

■ **BUON GIORNO**



IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO IN ITALIA

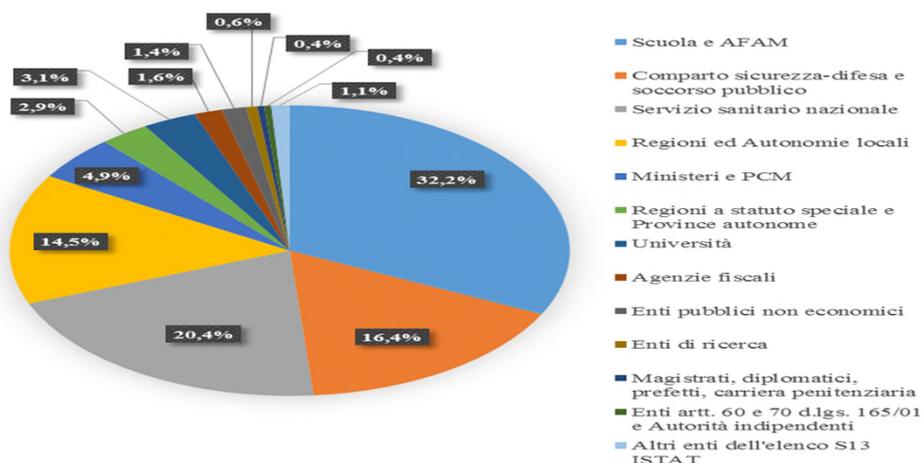
(Tratto da Sezioni Riunite in sede di controllo Relazione sul costo del lavoro pubblico 2016 – anni dal 2010 al 2014- Maggio 2016)

3

DIPENDENTI PER COMPARTO 2014

COMPARTO	2008	2013	2014	Variazione % 2014 su 2013	Variazione % 2014 su 2008	Contributo 2014 su 2008	Contributo 2014 su 2013
Scuola	1.129.863	1.027.863	1.038.606	1,0	-8,1	-2,7	0,3
Corpi di polizia	330.816	316.717	313.987	-0,9	-5,1	-0,5	-0,1
Forze armate	191.940	185.325	187.388	1,1	-2,4	-0,1	0,1
Vigili del fuoco	31.982	32.231	33.139	2,8	3,6	0,0	0,0
Ministeri	183.414	161.401	157.808	-2,2	-14,0	-0,7	-0,1
Agenzie fiscali	55.238	52.529	52.570	0,1	-4,8	-0,1	0,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.425	2.272	2.209	-2,8	-8,9	-0,0	-0,0
AFAM ⁽²⁾	9.008	9.153	9.365	2,3	4,0	0,0	0,0
Magistratura	10.410	10.425	10.588	1,6	1,7	0,0	0,0
Carriera prefettizia	1.478	1.277	1.232	-3,5	-16,6	-0,0	-0,0
Carriera diplomatica	935	910	933	2,5	-0,2	-0,0	0,0
Carriera penitenziaria	473	356	349	-2,0	-26,2	-0,0	-0,0
TOTALE SETTORE STATALE	1.947.982	1.800.459	1.808.174	0,4	-7,2	-4,1	0,2
Servizio sanitario nazionale	689.856	670.240	663.793	-1,0	-3,8	-0,8	-0,2
Regioni ed Autonomie locali	522.319	484.063	472.523	-2,4	-9,5	-1,5	-0,4
Regioni a statuto speciale e Province autonome ^(N.B.)	72.597	93.605	93.427	-0,2	0,5 ^(N.B.)	0,0	-0,0
Università	119.869	103.695	101.383	-2,2	-15,4	-0,5	-0,1
Enti pubblici non economici	56.235	46.961	45.739	-2,6	-18,7	-0,3	-0,0
Enti di ricerca ^(N.B.)	17.421	20.909	20.810	-0,5	4,5 ^(N.B.)	0,0	-0,0
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001 ^(N.B.)	4.902	9.780	9.588	-2,0	7,8 ^(N.B.)	0,0	-0,0
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001 ^(N.B.)	4.200	1.295	1.256	-3,0	-12,3 ^(N.B.)	-0,0	-0,0
Autorità indipendenti ^(N.B.)	1.428	2.043	2.085	2,1	46,0 ^(N.B.)	0,1	0,0
TOTALE SETTORE NON STATALE^(N.B.)	1.488.827	1.432.591	1.410.604	-1,5	-6,8^(N.B.)	-3,0	-0,7
TOTALE^(N.B.)	3.436.809	3.233.050	3.218.778	-0,4	-7,0^(N.B.)	-7,0	-0,4
Altri enti dell'elenco S13 ISTAT ⁽³⁾			34.289				

RIPARTIZIONE DEL PERSONALE TRA CATEGORIE - ANNO 2014



Concentrazione fasce di eta nei comparti 2014 (in %)

COMPARTO	PIU' di 50 ANNI		PIU' di 60 ANNI		MENO di 50 ANNI		MENO di 35 ANNI	
	2008	2014	2008	2014	2008	2014	2008	2014
Ministeri	52	71	8	18	48	29	3	2
Agenzie fiscali	53	60	9	17	47	40	8	5
Presidenza del Consiglio dei ministri	58	73	13	18	42	27	3	3
Scuola	50	58	9	15	50	42	7	5
Corpi di polizia	10	25	0	0	90	75	24	18
Forze armate	8	12	0	0	92	88	56	41
Vigili del fuoco	20	33	0	2	80	67	14	13
Magistratura	44	50	20	17	56	50	7	8
Carriera diplomatica	35	31	18	6	65	69	19	23
Carriera prefettizia	60	78	15	25	40	22	3	1
Carriera penitenziaria	44	56	11	13	56	44	-	-
TOTALE SETTORE STATALE	39	48	7	11	61	52	15	11
Enti pubblici non economici	48	66	7	15	52	34	6	1
Enti di ricerca	45	52	11	12	55	48	4	2
Università	47	56	17	18	53	44	8	2
Servizio sanitario nazionale	40	52	5	11	60	48	9	6
Regioni e Autonomie locali	47	61	5	15	53	39	8	4
Regioni a statuto speciale e Province autonome	32	53	2	9	68	47	11	5
TOTALE SETTORE NON STATALE	43	56	6	12	57	44	8	5
TOTALE	40	51	6	12	60	49	12	8

INNALZAMENTO ETÀ ANAGRAFICA

- Il progressivo innalzamento dell'età anagrafica si riflette negativamente sulla propensione all'innovazione ed al cambiamento, sulla necessaria reingegnerizzazione delle procedure, sull'utilizzo di nuove tecnologie, sulla auspicata introduzione di metodi manageriali di gestione.
- Più volte la Corte ha sottolineato come le politiche di personale non sono mai state correlate al miglioramento della produttività del settore pubblico, attraverso l'introduzione di un reale meccanismo incentivante e premiale, basato sull'introduzione di un effettivo sistema di valutazione della produttività individuale e collettiva.

7

INEFFICIENZA DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL COUNTRY REPORT 2016

- Le osservazioni della Corte hanno trovato conferma nel *Country report 2016*, relativo all'Italia, predisposto dalla Commissione dell'Unione europea. Sulla base di una complessa batteria di indicatori, il citato rapporto evidenzia che l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico italiano sono decisamente inferiori alla media dell'Unione europea.

8

INEFFICIENZA DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL COUNTRY REPORT 2016

- non chiaro riparto di competenze tra amministrazioni centrali ed autonomie locali, con sovrapposizioni, duplicazioni di interventi e una significativa conflittualità istituzionale.
- l'età media del personale
- i titoli di studio necessari per l'accesso al lavoro pubblico (solo il 18 per cento dei pubblici dipendenti sono in possesso di un diploma di laurea),
- la mancata reingegnerizzazione dei procedimenti,
- la scarsa attenzione alla formazione specifica del personale,
- il permanere di una forte dipendenza della dirigenza pubblica nei confronti della politica e, non ultimo,
- una diffusa corruzione.

9

I redditi da lavoro pubblico dipendente in alcuni paesi europei negli anni 2010-2014 (mln euro)

Paese	2010	2011	2012	2013	2014	Variazione % 2014/2010
Belgio	44.909	46.771	48.599	50.054	50.919	13,4
Germania	203.528	208.645	212.889	218.647	224.620	10,4
Irlanda	19.293	19.175	18.907	18.653	18.597	-3,6
Grecia	28.020	25.962	24.160	21.821	21.525	-23,2
Spagna	124.884	122.601	113.925	114.711	114.938	-8,0
Francia	259.844	263.634	268.492	273.074	278.204	7,1
Italia	172.548	169.615	166.142	164.910	163.814	-5,1
Paesi Bassi	60.116	59.718	60.113	60.242	60.786	1,1
Portogallo	24.611	22.614	19.688	21.317	20.495	-16,7
Regno Unito ⁽¹⁾	172.352	171.185	171.580	167.206	172.645	0,2

Previsione dei redditi da lavoro dipendente in alcuni paesi europei per il 2015 (milioni di euro)

Paese	2015	Variazione % 2015/2014
Belgio	50.203	-1,4
Germania	230.629	2,7
Irlanda	19.129	2,9
Grecia	21.008	-2,4
Spagna	114.751	-0,2
Francia	281.020	1,0
Italia	161.746	-1,1
Paesi Bassi	60.299	-0,8
Portogallo	20.049	-2,2
Regno Unito	170.452	-1,3

Rapporto redditi da lavoro pubblico dipendente su PIL, anni 2010-2014

Paese	2010	2011	2012	2013	2014
European Union (28 countries)	10,9	10,6	10,5	10,4	10,3
Belgio	12,3	12,3	12,5	12,7	12,7
Germania	7,9	7,7	7,7	7,8	7,7
Irlanda	11,6	11,0	10,8	10,4	9,8
Grecia	12,4	12,5	12,6	12,1	12,1
Spagna	11,6	11,5	10,9	11,1	11,0
Francia	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0
Italia	10,7	10,3	10,3	10,3	10,2
Paesi Bassi	9,5	9,3	9,3	9,3	9,2
Portogallo	13,7	12,8	11,7	12,5	11,8
Regno Unito	11,1	10,6	10,3	9,6	9,5 ²

I DATI GENERALI RELATIVI ALL'IMPIEGO PUBBLICO.

13

I DATI DI COSTO GENERALI RELATIVI
ALL'IMPIEGO PUBBLICO.
IL CONFRONTO CON ALTRI PAESI
EUROPEI.
(tratto dal CONTO ANNUALE della
RGS)

14

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE: CONFRONTO TRA GERMANIA, FRANCIA, ITALIA, REGNO UNITO E SPAGNA

- La spesa per redditi da lavoro dipendente rappresenta la remunerazione complessiva erogata ai propri dipendenti dalle Amministrazioni pubbliche ed è ottenuta sommando alle retribuzioni lorde (comprehensive dei contributi a carico del lavoratore) i contributi sociali (effettivi, figurativi e contribuzione aggiuntiva). Nelle pagine seguenti verrà esposta brevemente una rappresentazione, aggiornata al mese di ottobre 2017, della spesa per redditi in un contesto europeo, prendendo a riferimento, oltre alla media complessiva dei 28 paesi dell'eurozona, anche i principali Stati con economie paragonabili a quella italiana: Germania, Francia, Regno Unito e Spagna.

15

Spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche. Valori in miliardi di euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Francia	263,63	268,49	273,11	278,50	281,23	283,62	289,46	293,95	299,66
Germania	208,65	212,34	217,76	223,99	229,17	236,49	244,16	252,55	260,71
Italia	169,62	166,14	164,78	163,47	162,09	163,96	165,91	168,07	170,40
Regno Unito	195,81	210,49	196,04	211,17	238,03	217,99	207,63	208,51	213,10
Spagna	122,60	113,93	114,71	115,21	119,36	121,33	122,58	125,42	128,44
Media UE	119,78	121,59	121,58	124,45	128,43	128,30	129,84	132,78	136,50

Variazione annua in percentuale della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Francia	1,5	1,8	1,7	2,0	1,0	0,8	2,1	1,5	1,9
Germania	2,5	1,8	2,6	2,9	2,3	3,2	3,2	3,4	3,2
Italia	-1,7	-2,0	-0,8	-0,8	-0,8	1,2	1,2	1,3	1,4
Regno Unito	-1,8	7,5	-6,9	7,7	12,7	-8,4	-4,8	0,4	2,2
Spagna	-1,8	-7,1	0,7	0,4	3,6	1,6	1,0	2,3	2,4
EU 28	0,1	1,1	0,1	2,0	3,1	0,4	1,7	2,6	2,9

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE: CONFRONTO TRA GERMANIA, FRANCIA, ITALIA, REGNO UNITO E SPAGNA

- Nel periodo 2011-2016 in Italia la spesa per redditi³ è diminuita di 5,7 miliardi di euro (-3,3% circa) mentre, se estendiamo il confronto in termini previsionali sino al 2019, l'aumento della spesa ammonta a 0,8 miliardi di euro (0,5% circa).
- Tale risultato è dovuto agli effetti di risparmio prodotti dalle disposizioni di contenimento della spesa pubblica introdotte già a partire dal 2008 ed intensificate nel corso del 2010 con il decreto legge 78/2010

18

Sintesi misure contenimento che hanno generato la riduzione di spesa fino al 2015:

- blocco della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2015 con sterilizzazione dell'indennità di vacanza contrattuale, IVC, ai valori riconosciuti nel 2010;
- introduzione di un limite alla retribuzione individuale pari a quanto percepito nel 2010 fino al 2014;
- **rigorosi vincoli alle facoltà assunzionali;**
- ridefinizione delle dotazioni organiche del comparto scuola;
- **limite alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa e riduzione degli stessi in base al numero del personale cessato;**
- riconoscimento solo ai fini giuridici delle progressioni di carriera comunque denominate dal 2011 al 2014.

19

Sintesi misure contenimento che hanno generato la riduzione di spesa fino al 2015:

- l'Italia ha messo in campo delle misure efficaci di contenimento della spesa per redditi, aventi prevalentemente carattere strutturale e tra le quali, in particolare, rientra quella relativa al blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2015, nonché le limitazioni alle assunzioni di personale.

20

Spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche in percentuale del PIL a prezzi di mercato 2010

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Francia	12,8	12,9	12,9	13,0	12,8	12,7	12,7	12,5	12,3
Germania	7,7	7,7	7,7	7,6	7,5	7,5	7,5	7,4	7,4
Italia	10,4	10,3	10,3	10,1	9,8	9,8	9,7	9,6	9,5
Regno Unito - Euro	10,4	10,1	9,5	9,3	9,1	9,1	9,0	8,8	8,8
Regno Unito - Sterlina	10,4	10,1	9,5	9,3	9,1	9,1	9,0	8,8	8,8
Spagna	11,5	11,0	11,2	11,1	11,1	10,8	10,5	10,3	10,2
EU 28	10,6	10,5	10,4	10,3	10,0	10,0	9,9	9,8	9,7

LA SPESA PER REDDITI IN RELAZIONE AL PIL

- L'andamento nel tempo di tale rapporto è la sintesi della dinamica delle due componenti (spesa per redditi e PIL) che non sono necessariamente correlate fra loro. Ad esempio, mantenendo costante la spesa per redditi, la crescita del PIL consente di ottenere un rapporto tra i due valori più virtuoso, mentre una decrescita dello stesso indicatore determina un incremento del rapporto. Allo stesso tempo, valori molto elevati di PIL, come nel caso della Germania, consentono di ottenere valori del rapporto in questione più contenuti e difficili da raggiungere da paesi con PIL più bassi. Ciò in quanto, a parità di popolazione, l'impiego di personale pubblico non può scendere sotto determinate soglie senza compromettere la qualità dei servizi offerti (scuola, sanità, sicurezza, ...).

22

LE PRINCIPALI MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA DI PERSONALE (VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA), CENNI E RINVIO.

23

Sintesi misure contenimento che hanno generato la riduzione di spesa fino al 2015:

- blocco della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2015 con sterilizzazione dell'indennità di vacanza contrattuale, IVC, ai valori riconosciuti nel 2010;
- introduzione di un limite alla retribuzione individuale pari a quanto percepito nel 2010 fino al 2014;
- **rigorosi vincoli alle facoltà assunzionali;**
- ridefinizione delle dotazioni organiche del comparto scuola;
- **limite alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa e riduzione degli stessi in base al numero del personale cessato;**
- riconoscimento solo ai fini giuridici delle progressioni di carriera comunque denominate dal 2011 al 2014.

24

Sintesi misure contenimento che hanno generato la riduzione di spesa fino al 2015:

- l'Italia ha messo in campo delle misure efficaci di contenimento della spesa per redditi, aventi prevalentemente carattere strutturale e tra le quali, in particolare, rientra quella relativa al blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2015, nonché le limitazioni alle assunzioni di personale.

25

I DATI RELATIVI ALL'IMPIEGO
PUBBLICO:
DAL GENERALE AL SETTORIALE

26

I DATI DEL COMPARTO REGIONI ED AUTONOMIE TERRITORIALI.

(tratto dal referto specifico «La spesa del personale degli enti territoriali - Analisi anni 2013-2015». Sezione delle Autonomie delib. 21/SEZAUT/2017/FRG)

27

RAPPORTO TRA LA CONSISTENZA MEDIA* DEI DIRIGENTI E DEL PERSONALE NON DIRIGENTE ANNI 2013-2015

RSS	DIRIGENTI			NON DIRIGENTI **			Incidenza Dirigenti/Non dirigente			TOTALE PERSONALE			VARIAZIONE %
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2015/13
Valle d'Aosta	123	121	114	2.798	2.804	2.708	22,82	23,15	23,68	2.920	2.925	2.823	-3,34
Trentino-Alto Adige	7,00	6,63	6,00	319	308	307	45,63	46,52	51,10	326	315	313	-4,25
P.A. Bolzano	250	243	236	4.093	4.158	4.030	16,40	17,11	17,08	4.343	4.401	4.266	-1,78
P.A. Trento ***	401	400	391	4.333	4.327	4.236	10,81	10,81	10,83	4.734	4.728	4.627	-2,25
Friuli-Venezia Giulia	78,07	78,50	78,37	2.933	2.907	2.961	37,57	37,03	37,78	3.011	2.985	3.039	0,95
Sardegna	134	131	126	4.132	4.098	4.043	30,80	31,28	32,09	4.267	4.229	4.169	-2,29
Sicilia	1.774	1.743	1.692	15.748	15.593	15.365	8,88	8,95	9,08	17.523	17.336	17.057	-2,66
Totale RSS	2.766	2.724	2.644	34.358	34.196	33.649	12,42	12,55	12,73	37.124	36.920	36.293	-2,24
Totale RSO+RSS	4.918	4.813	4.562	69.696	68.722	67.951	14,17	14,28	14,89	74.614	73.536	72.514	-2,82

RAPPORTO TRA LA CONSISTENZA MEDIA* DEI DIRIGENTI E DEL PERSONALE NON DIRIGENTE ANNI 2013-2015

RSO	DIRIGENTI			NON DIRIGENTI **			Incidenza Dirigenti/Non dirigente			TOTALE PERSONALE			VARIAZIONE %
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2015/13
PIEMONTE	162	154	121	2.780	2.642	2.571	17,21	17,16	21,33	2.942	2.796	2.692	-8,49
LOMBARDIA	225	218	205	2.922	2.928	2.921	13,00	13,43	14,25	3.146	3.146	3.126	-0,66
VENETO	199	196	187	2.548	2.567	2.460	12,84	13,09	13,13	2.746	2.764	2.647	-3,61
LIGURIA	87	84	83	1.083	1.081	1.164	12,50	12,87	14,10	1.170	1.165	1.246	6,53
EMILIA-ROMAGNA	136	130	123	2.768	2.742	2.748	20,31	21,10	22,40	2.904	2.872	2.871	-1,16
Totale Nord	808	782	718	12.101	11.961	11.864	14,98	15,29	16,52	12.908	12.743	12.582	-2,53
TOSCANA	133	129	121	2.576	2.550	2.528	19,32	19,77	20,83	2.709	2.679	2.650	-2,20
MARCHE	58	55	52	1.293	1.290	1.256	22,49	23,66	24,28	1.351	1.345	1.308	-3,16
UMBRIA	77	72	68	1.197	1.182	1.166	15,59	16,40	17,19	1.274	1.254	1.234	-3,14
LAZIO	273	291	253	4.001	3.929	3.968	14,66	13,49	15,71	4.273	4.221	4.221	-1,23
Totale Centro	541	547	494	9.067	8.952	8.920	16,77	16,37	18,07	9.608	9.498	9.413	-2,03
ABRUZZO	94	83	74	1.624	1.586	1.491	17,31	19,07	20,07	1.718	1.669	1.565	-8,92
MOLISE	61	56	45	688	669	625	11,28	11,92	13,94	749	725	670	-10,52
CAMPANIA	246	238	226	5.953	5.531	5.440	24,17	23,21	24,03	6.199	5.769	5.666	-8,60
PUGLIA	162	154	142	2.651	2.604	2.601	16,35	16,95	18,27	2.813	2.758	2.744	-2,46
BASILICATA	68	66	71	1.066	1.077	1.131	15,73	16,26	15,99	1.133	1.143	1.202	6,06
CALABRIA	172	163	148	2.188	2.147	2.230	12,70	13,19	15,05	2.361	2.310	2.378	0,75

DETTAGLIO CONSISTENZA MEDIA* PERSONALE FLESSIBILE A TEMPO DETERMINATO E INTERINALE - ANNI 2013-2015

RSO	A TEMPO DETERMINATO			VARIAZIONE %	INTERINALE			VARIAZIONE %
	2013	2014	2015	2015/13	2013	2014	2015	2015/13
PIEMONTE	193	30	1	-99,48	0	0	0	n.a.
LOMBARDIA	14,49	13,60	7	-49,62	0	0	0	-100,00
VENETO	14	112	122	767,69	52	0,25	0	-100,00
LIGURIA	1,00	1,00	5	400,00	2	1,00	0,78	-66,23
EMILIA-ROMAGNA	64	55	72	13,73	0	0	0	n.a.
Totale nord	286	212	207	-27,57	54	1,25	0,78	-98,57
TOSCANA	180	165	132	-26,62	0	0	0	n.a.
MARCHE	19	12	6	-69,90	0	0	0	n.a.
UMBRIA	21	17	14	-32,01	0	0	0,87	n.a.
LAZIO	9	107,96	108,32	1.077,39	0	0	0	n.a.
Totale centro	229	302	261	13,61	0	0	0,87	n.a.
ABRUZZO	25	48	9	-64,00	1,83	0	0	-100,00
MOLISE	35	46	42	18,48	0	0	0	n.a.
CAMPANIA	61	2,00	2,00	-96,74	0	0	0	n.a.
PUGLIA	188	181	177	-5,73	0	0	0	n.a.
BASILICATA	33	26	31	-5,15	0	0	0	n.a.
CALABRIA	46	34	40	-14,13	0	0	0	n.a.

PERSONALE DEI COMUNI NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO CONSISTENZA MEDIA, SPESA NETTA E SPESA MEDIA DEL PERSONALE NON DIRIGENTE

RSO	2013			2014			2015			variazione % della Consistenza a media totale	variazione % della Spesa netta	variazione % della spesa media
	Consistenza media totale (1)	Spesa netta (2)	Spesa media (3)	Consistenza media totale (1)	Spesa netta (2)	Spesa media (3)	Consistenza media totale (1)	Spesa netta (2)	Spesa media (3)			
Piemonte	27.857	828.363.720	29.736	27.657	772.994.829	27.950	26.894	745.863.316	27.734	-3,46	-9,96	-6,73
Lombardia	54.939	1.548.123.505	28.179	54.362	1.522.373.800	28.004	52.944	1.487.938.866	28.104	-3,63	-3,89	-0,27
Veneto	24.388	684.028.556	28.048	24.151	674.021.036	27.908	23.559	650.727.352	27.622	-3,40	-4,87	-1,52
Liguria	12.868	359.333.160	27.926	12.728	357.181.033	28.063	12.408	346.105.846	27.893	-3,57	-3,68	-0,12
Emilia-Romagna	27.506	735.607.572	26.743	27.118	725.671.191	26.759	25.928	690.197.178	26.620	-5,74	-6,17	-0,46
Totale Nord	147.558	4.155.456.513	28.162	146.016	4.052.241.889	27.752	141.733	3.920.832.558	27.664	-3,95	-5,65	-1,77
Toscana	24.814	674.075.153	27.165	24.515	664.285.107	27.097	23.834	646.875.840	27.141	-3,95	-4,04	-0,09
Marche	9.184	248.003.711	27.003	9.077	245.018.811	26.994	8.809	236.358.283	26.832	-4,09	-4,70	-0,63
Umbria	5.546	151.857.961	27.380	5.472	148.734.147	27.179	5.354	145.480.908	27.171	-3,46	-4,20	-0,76
Lazio	37.308	1.105.936.288	29.644	36.727	1.054.219.650	28.704	36.033	1.004.072.313	27.866	-3,42	-9,21	-6,00
Totale Centro	76.852	2.179.873.113	28.365	75.791	2.112.257.715	27.870	74.030	2.032.787.344	27.459	-3,67	-6,75	-3,19
Abruzzo	6.845	181.806.653	26.561	6.804	181.028.546	26.605	6.635	174.978.046	26.373	-3,07	-3,76	-0,71
Molise	1.636	44.049.056	26.929	1.619	43.238.226	26.706	1.580	41.664.644	26.375	-3,43	-5,41	-2,06
Campania	32.556	905.374.766	27.810	32.066	890.801.641	27.780	31.113	869.257.296	27.938	-4,43	-3,99	0,46
Puglia	16.438	462.291.493	28.122	16.215	453.302.161	27.956	15.920	444.145.387	27.898	-3,15	-3,93	-0,80

DIRIGENTI DEI COMUNI NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO CONSISTENZA MEDIA, SPESA NETTA E SPESA MEDIA

RSO	2013			2014			2015			variazione % della Consistenza a media totale	variazione % della Spesa netta	variazione % della spesa media
	Consistenza a media totale (1)	Spesa netta (2)	Spesa media (3)	Consistenza a media totale (1)	Spesa netta (2)	Spesa media (3)	Consistenza a media totale (1)	Spesa netta (2)	Spesa media (3)			
Piemonte	378	31.189.655	82.450	358	29.961.458	83.585	348	29.021.559	83.475	-8,09	-6,95	1,24
Lombardia	612	54.268.012	88.728	568	51.295.041	90.382	561	50.367.212	89.828	-8,33	-7,19	1,24
Veneto	359	31.896.557	88.753	334	30.114.028	90.292	312	27.282.780	87.330	-13,07	-14,46	-1,60
Liguria	185	16.321.297	88.264	181	16.128.306	89.285	176	15.434.171	87.701	-4,83	-5,44	-0,64
Emilia-Romagna	498	37.294.044	74.838	454	34.899.826	76.847	466	33.506.777	71.927	-6,52	-10,16	-3,89
Totale Nord	2.033	170.969.565	84.116	1.894	162.398.659	85.731	1.863	155.612.499	83.545	-8,36	-8,98	-0,68
Toscana	410	32.449.556	79.101	366	28.049.459	76.720	348	27.894.424	80.178	-15,19	-14,04	1,36
Marche	126	9.971.627	79.136	122	9.832.382	80.461	114	8.804.517	77.528	-9,87	-11,70	-2,03
Umbria	93	7.556.536	81.466	90	7.556.521	84.427	86	6.631.302	76.920	-7,06	-12,24	-5,58
Lazio	499	52.281.962	104.672	480	45.306.649	94.309	483	47.020.219	97.298	-3,25	-10,06	-7,04
Totale Centro	1.128	102.259.681	90.617	1.058	90.745.011	85.794	1.031	90.350.462	87.639	-8,64	-11,65	-3,29
Abruzzo	101	7.966.899	79.086	97	7.764.381	80.309	96	7.535.662	78.170	-4,30	-5,41	-1,16
Molise	26	1.660.957	64.660	19	1.224.927	64.794	22	1.256.256	55.900	-12,51	-24,37	-13,55
Campania	323	25.944.377	80.373	338	27.183.684	80.543	329	26.414.101	80.284	1,92	1,81	-0,11
Puglia	258	21.542.751	83.604	266	22.393.397	84.217	280	23.232.399	82.991	8,64	7,84	-0,73
Basilicata	33	2.781.945	83.180	32	2.570.248	80.564	30	2.416.242	80.216	-9,94	-13,15	-3,56
Calabria	92	6.508.165	70.702	72	5.426.489	75.890	73	5.240.579	71.849	-20,76	-19,48	1,62
Totale Sud	832	66.405.094	79.776	822	66.563.126	80.937	831	66.095.239	79.548	-0,18	-0,47	-0,29
Totale RSO	3.993	339.634.348	85.049	3.774	319.706.796	84.704	3.724	312.058.200	83.787	-6,74	-8,12	-1,48

**LE PRINCIPALI MISURE DI
CONTENIMENTO DELLA SPESA DI
PERSONALE: OVVERO I VINCOLI DI
FINANZA PUBBLICA.**

33

**PREMESSA.
L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA IN
GENERALE**

ATTIVITA' DI DIRITTO PUBBLICO E ATTIVITA' DI DIRITTO PRIVATO

ATTI DI DIRITTO PUBBLICO

- La P.A. agisce adottando provvedimenti unilaterali che in quanto espressione di una posizione di supremazia dell'amministrazione, sono destinati a modificare la sfera giuridica del destinatario anche in assenza o contro la sua volontà

ATTI DI DIRITTO PRIVATO

- Alla P.A. è riconosciuta capacità di diritto privato potendo la stessa ricorrere allo strumento negoziale che la pone così in posizione di parità con gli soggetti dell'ordinamento, tendenzialmente alla stregua delle ordinarie regole proprie del diritto civile

- L'Amministrazione dispone di un duplice strumentario concorrente per l'esercizio di un'attività pure assoggettata ad un vincolo di scopo: quello del potere autoritativo e quello del diritto civile.

- L'ART. 1 COMMA 1 BIS L. N. 241 DEL 1990: IMPORTANTE VALORIZZAZIONE DEL MODULO PRIVATISTICO
- LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'ADOZIONE DI ATTI DI NATURA NON AUTORITATIVA, AGISCE SECONDO LE NORME DI DIRITTO PRIVATO, SALVO CHE LA LEGGE DISPONGA DIVERSAMENTE.

LIMITI DELL' ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

- **LIMITI:** l'azione amministrativa in quanto funzionalizzata ai fini previsti dalla legge, è assoggettata ai limiti di cui l'amministrazione deve tener conto;
- **NEGATIVI:** volti a garantire il rispetto della liceità dell'azione;
- **POSITIVI:** diretti a mantenere l'attività nell'ambito di fini pubblicistici;

LIMITI POSITIVI ALL' ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

- A.** Fissati in modo rigoroso e puntuale. **B)** Disciplinati in modo elastico, lasciando alla P.A. un ambito di valutazione più o meno vasto.



ATTIVITA VINCOLATA



ATTIVITA' DISCREZIONALE

I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

I LIMITI COSTITUZIONALI E LA DISCREZIONALITA'.

I principi che regolano l'azione amm.va

- **Art. 97 Cost. II° comma (attuale)**
- “gli uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che ne siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari”

mar. '18

PRINCIPIO DI LEGALITA'

- Il principio di legalità afferma la corrispondenza dell'attività amministrativa alle prescrizioni di legge.
- **Art. 97, co 2 (ex co. 1) Cost:** pone una riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, riserva intesa come relativa.
- **Artt 24 e 113 Cost.** «assoggettando l'attività della P.A. al controllo dell'autorità giudiziaria presuppongono che la stessa non possa svolgersi in contrasto con le norme di legge, destinate a fungere da parametro del controllo giudiziario».
- **Art. 1 L. 241/1990.** « l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge».

IL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO EX ART. 97 COST.

- Indica l'obbligo per i funzionari e per tutti gli agenti dell'amministrazione di uniformarsi nell'espletamento della propria attività ai parametri di :
- **1. economicità**, implicante l'ottimizzazione dei **risultati** in relazione ai **mezzi** a disposizione;
- **2. efficacia** che inerendo al rapporto tra **obiettivi** e **risultati**, implica che l'azione amministrativa sia idonea a perseguire gli obiettivi prefissati;
- **3. efficienza** che afferendo al rapporto tra **risorse impiegate** e **risultati conseguiti** richiede l'adeguatezza delle risorse impiegate;

principi

- **Tutta l'azione amministrativa si permea dei principi tipici :**
- **Della Legalità**
- **Del buon andamento**
- **Della imparzialità**

mar. '18

ANTE LEGGE COST. 1/2012: SINTESI



mar. '18

I DUE NUOVI PRINCIPI CHE
IMPRONTANO L'ATTIVITA'
AMMINISTRATIVA.
L'EQUILIBRIO DI BILANCIO E
LA SOSTENIBILITA'
DELL'INDEBITAMENTO



47



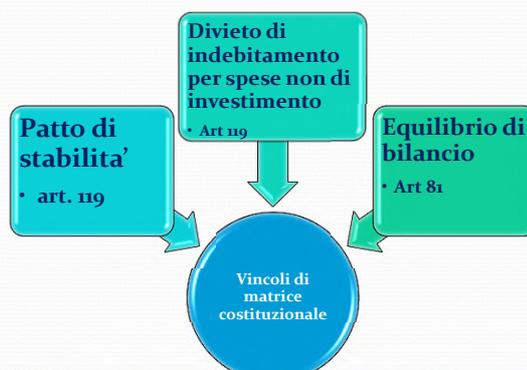
48

Il fiscal compact e il pareggio strutturale di bilancio



49

Vincoli di finanza pubblica di matrice costituzionale



Altri vincoli stabiliti con legge ordinaria

Introduzione delle regole della nuova legge costituzionale n.1/2012 e della legge 243/2012

G. Pizziconi

50

ART. 1 LEGGE COSTITUZIONALE

1/2012 -1

- 1. L'articolo 81 della Costituzione e' sostituito dal seguente:
- «Art. 81. - Lo Stato assicura **l'equilibrio** tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento e' consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri **provvede** ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.»

G. Pizziconi

51

ARTICOLO 97 COST

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilita' del debito pubblico».

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

• 52

ARTICOLO 119 COST.. COMMA 1

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, **nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (1).**

53

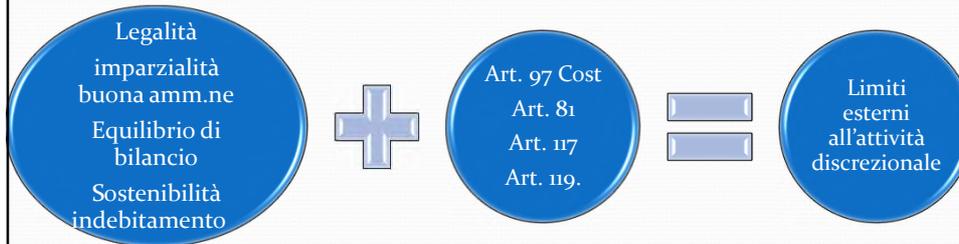
ARTICOLO 119 COST..COMMA 6

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, **con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.**

54

POST. LEGGE COST. 1/2012:

SINTESI



mar. '18

RICAPITOLANDO I PRINCIPI

COSTITUZIONALI ALL'ATT. AMMIN.TIVA

- **PRINCIPIO DI LEGALITA'**
- **PRINCIPIO DI IMPARZIALITA'**
- **BUON ANDAMENTO DELLA P.A**
- **PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO**
- **PRINCIPIO DI SOSTENIBILITA' DELL'INDEBITAMENTO**
- **QUESTI ULTIMI PRINCIPI SONO ATTUATI MEDIANTE L'APPOSIZIONE NORMATIVA DI SPECIFICI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA CHE LIMITANO L'ATTIVITA' DELLE AMMINISTRAZIONI**

I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E IL BUON ANDAMENTO DELLA P.A. COME CRITERI GUIDA DELL'ATTIVITA' DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.

G. Pizziconi

57

Norme limitatrici

Vincoli di
finanza pubblica

*Si traducono in limitazioni
della capacità di agire*

- Atti amministrativi
- Atti negoziali

Divieti assoluti con
norme pubblicistiche

Divieti con
clausole civilistiche

G. Pizziconi

I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA. SOGGETTI DESTINATARI

G. Pizziconi

59



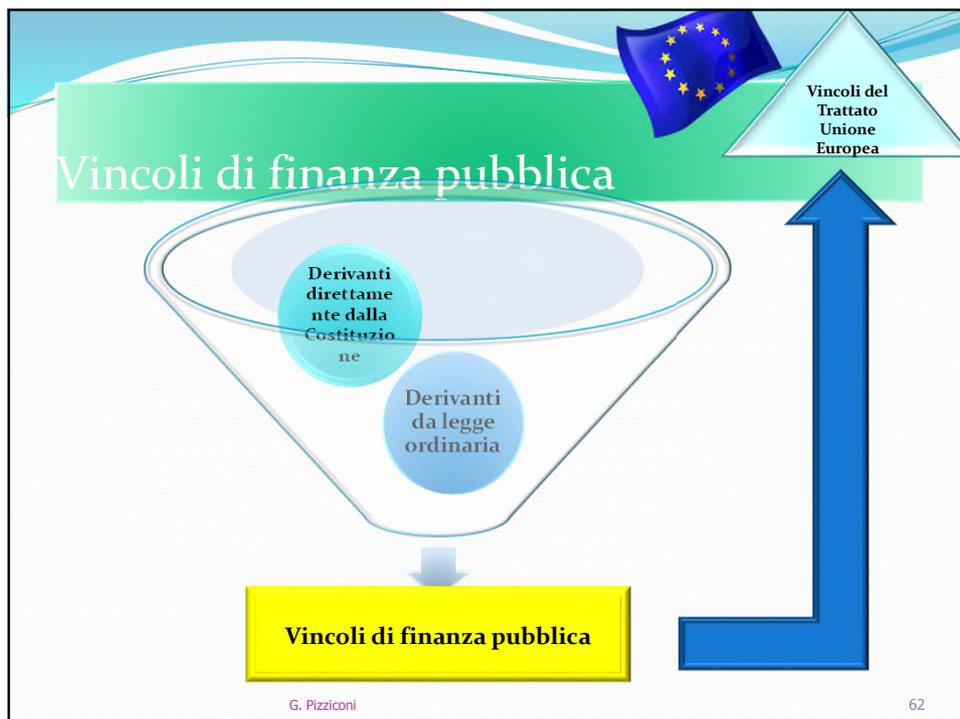
G. Pizziconi

60

I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA. PUBBLICA. FATTISPECIE

G. Pizziconi

61



G. Pizziconi

62

COME SI ACCERTANO I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E CHI LI ACCERTA

G. Pizziconi

63

CORTE DEI CONTI e Clausole antielusive dei vincoli di finanza pubblica

legge costituzionale 20
aprile 2012, n. 1, di
modifica dell'art. 97
della Costituzione

D.L.98/2011



decreto legge 10 ottobre
2012, n. 174 convertito
con modificazioni in
legge 7 dicembre 2012,
n. 213,

● G. Pizziconi

● 64

Valutazione della Corte dei conti

clausola generale di divieto dell'elusione,

come fattispecie violativa del principio di buona fede di chiara matrice comunitaria

trova applicazione ora,

in ambito civilistico

e tributario

**anche in ambito giuscontabile (art. 20 d.l. 98/2011 E ART 31
COMMA 31 LEGGE 183/2012)**

si concretizza nella necessità di evitare il divieto di aggiramento di obblighi imperativi

Valutazione di ordine sostanziale e non formale ⁶⁵

Valutazione della Corte dei conti

Lo scrutinio circa la liceità dell'utilizzo da parte degli enti locali dei singoli tipi contrattuali e gestionali non può pertanto avvenire

seguendo unicamente rigidi schemi formali,

ma secondo una valutazione che non può prescindere dalla verifica sostanziale dei fenomeni sottostanti,

in virtù della predetta clausola aperta, da riempire e completare, di volta in volta, sulla base delle esigenze concrete di sana finanza pubblica.

FOCUS: GIORNALISTI E NUOVO CCNL DI COMPARTO REGIONI ED ENTI LOCALI

G. Pizziconi

67

LE PREVISIONI DEL NUOVO CCNL REGIONI ED ENTI LOCALI

- **Art. 18-bis**
- **Istituzione nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione**
- Profili di riferimento: specialista della comunicazione istituzionale.
- Settore Informazione
- Categoria D
- Gestione e coordinamento dei processi di informazione sviluppati in stretta connessione con gli obiettivi istituzionali dell'Amministrazione; promozione e cura dei collegamenti con gli organi di informazione; individuazione e/o implementazione di soluzioni innovative e di strumenti che possano garantire la costante e aggiornata informazione sull'attività istituzionale dell'amministrazione; gestione degli eventi stampa, dell'accesso civico e delle consultazioni pubbliche.
- **Profili di riferimento: specialista nei rapporti con i media, giornalista pubblico.**

68

FOCUS: I VINCOLI DI SPESA PER IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

G. Pizziconi

69

SPESA DEL PERSONALE: ACCEZIONI

- La spesa di personale è un aggregato che può assumere diverse definizioni a seconda del fine.
- Bilancio (macroaggregato 01)
- Tendenziale riduzione della spesa
- Conto annuale
- salario accessorio
- Monte salari
- Enti strutturalmente deficitari
- Rapporto spese del Personale su spese correnti
- Conto economico

70

I RIFERIMENTI NORMATIVI

- **A) NORMATIVA PRIMARIA**
- D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165
- **B) PER I VINCOLI SULLA SPESA ED ASSUNZIONALI**
- art. 1, commi da 557 a 564 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- D.L. 95/2012 art. 2.
- D.L. 101/2013 art. 3, 4 e 5.
- art. 3, comma 5 D.L. 90/2014
- art. 1 comma 228 Legge 208/2015
- art. 22, comma 2 D.L. 50/2017
- art. 20 D.lgs 75/2017
- art.9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n.78.

71

DALLA PROGRAMMAZIONE
TRIENNALE DEL FABBISOGNO DEL
PERSONALE AL PIANO TRIENNALE
DELLE ASSUNZIONI.

72

LA PROGR.ZIONE TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE

- **LEGGE 449/1997 ARTICOLO 39. Disposizioni in materia di assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche e misure di potenziamento e di incentivazione del part-time.**
- **1. Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482 .**

73

LA PROGR.ZIONE TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 91 TUEL

TUEL ART. 91 COMMA 1. Gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale.

74

LA PROG.RZIONE TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 91 TUEL

TUEL ART. 91 COMMA 2. Gli enti locali, ai quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai **commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997, n. 449**, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze.

75

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 1

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 2 (COME SOSTITUITO DALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. B), D.LGS. 25 MAGGIO 2017, N. 75). Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, **le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter.**

Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33

76

MANCATA APPLICAZIONE ART. 6 E DIVIETO DI ASSUNZIONI

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 6 (COME SOSTITUITO DALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. D), D.LGS. 25 MAGGIO 2017, N. 75).

«6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.» (compreso quello appartenente alle categorie protette)

77

PIANO TRIENNALE DEL FABB.GNO DI PERSONALE 2

DLGS 165/2001 ARTICOLO 6 COMMA 2 (COME SOSTITUITO DALL'ART. 4, COMMA 1, LETT. B), D.LGS. 25 MAGGIO 2017, N. 75. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2.

Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

78

PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO PROGR.NE: ALL.4/1 DLGS 118/2011

- 4.1 Gli strumenti della programmazione degli enti locali
- Gli strumenti di programmazione degli enti locali sono:
- **a) il Documento unico di programmazione (DUP)**, presentato al Consiglio, entro il 31 luglio di ciascun anno, per le conseguenti deliberazioni. Considerato che l'elaborazione del DUP presuppone una verifica dello stato di attuazione dei programmi, contestualmente alla presentazione di tale documento si raccomanda di presentare al Consiglio anche lo stato di attuazione dei programmi, da effettuare, ove previsto, ai sensi dell'articolo 147-ter del TUEL;
- **Il DUP si compone di due sezioni:** la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO). La prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione.

79

PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO PROGR.NE: ALL.4/1 DLGS 118/2011

- **8.2. La Sezione Operativa (SeO)**
- La SeO ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP. In particolare, la SeO contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.
- **Il contenuto minimo della SeO è costituito:**
- **J) dalla programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale e annuale;**

L'ACCESSO ALL'IMPIEGO
PUBBLICO PRESSO LE
AMMINISTRAZIONI LOCALI
CENNI.

81

ART. 6 DEL D.LGS 165/2001.

- **D.LGS 165/2001. ART. 6.** *Organizzazione e disciplina degli uffici e fabbisogni di personale (prima del dlgs 75/2017 si parlava di dotazione organica). Comma 2, terzo periodo:*

*«**Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2.** ».*

QUINDI COORDINATA ATTUAZIONE DEI:

- 1. PROCESSI DI MOBILITA'**
- 2. PROCESSI DI RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.**

82

IL SOFFERTO RAPPORTO TRA LE
PROCEDURE DI MOBILITA' E LE
PROCEDURE DI RECLUTAMENTO DEL
PERSONALE. CENNI E RINVIO.

83

QUESITO E RINVIO

**LA MOBILITA' VIENE PRIMA O
DOPO LE PROCEDURE DI
RECLUTAMENTO?**



84 84

QUESITO E RINVIO

LA MOBILITA' PREVALE SULLA
NORMA ECCEZIONALE
RELATIVA ALLE
STABILIZZAZIONI DI CUI
ALL'ART.20 DEL DLGS
75/2017? RINVIO



85 85

IL RECLUTAMENTO DEL
PERSONALE. CENNI.

86

ART. 36 D.LGS 165/2001. CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE.

- 1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario **le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato** seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35.
- 2. **ERA** Per rispondere ad esigenze **di carattere esclusivamente (intr. art. 4 co. 1 lett. a, DL 101/2013) (temporane ed eccezionali) temporaneo o eccezionale** le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.».

87

ART. 36 D.LGS 165/2001 COMMA 2 CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE.

- **E** 2. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, **contratti di formazione e lavoro** e **contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato**, nonché avvalersi delle **forme contrattuali flessibili** previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche.
- **Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale** e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo

25

ART. 36 D.LGS 165/2001 COMMA 2 CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE.

- I **contratti di lavoro subordinato a tempo determinato** possono essere stipulati nel rispetto degli articoli *19 e seguenti* del *decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b), del presente decreto.
- I **contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato** sono disciplinati dagli articoli *30 e seguenti* del *decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*, fatta salva la disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

89

LEGGE 244/2007 ART. 3, COMMA 101.

- Per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.
- **In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta.?????????**

90

DAL TEMPO PARZIALE AL TEMPO PIENO ABRUZZO 12/2017/PAR

«...In caso di trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro a tempo parziale, che il citato articolo 3, comma 101, legge n. 244/2007 equipara a nuova assunzione, l'incremento di spesa che l'ente locale sostiene, e sulla cui base deve verificare la capienza nel contingente di assunzioni annuali effettuabili è pari alla **differenza fra la spesa sostenuta per il rapporto di lavoro a tempo parziale e quella discendente dalla trasformazione del rapporto a tempo pieno anche al fine di evitare comportamenti "elusivi" dei vigenti vincoli in materia di turn over**. Trattandosi, infatti, di un limite quantitativo mai preso in considerazione prima, neanche in occasione degli incrementi di orario con cui è stata integrata la prestazione lavorativa part time, in questa fase di trasformazione del rapporto la differenza oraria fra l'originario contratto di lavoro ed il contratto a tempo pieno va ad incidere integralmente sugli spazi assunzionali dell'Ente»⁹¹

DAL TEMPO PARZIALE AL PIENO CASSAZIONE SS UU. 27440 /2017

A) l'ente pubblico datore di lavoro può prendere la decisione di avviare una procedura di assunzione di personale a tempo pieno valida ai fini dell'applicazione di cui all'art. 3, comma 101, cit. soltanto dopo aver individuato nelle proprie dotazioni organiche (determinate nel piano triennale dei fabbisogni di personale) vacanze relative alle categorie e ai profili propri di quei lavoratori part-time la cui eventuale trasformazione in rapporto a tempo pieno è compatibile con il rispetto del patto di stabilità interno (applicabile ratione temporis anche ai Comuni con più di mille abitanti) e, **in particolare, con il principio del contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione (vedi: art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 e art. 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296)** nonché con la direttiva di non creare posizioni soprannumerarie;

92

DAL TEMPO PARZIALE AL PIENO CASSAZIONE SS UU. 27440 /2017

B) Se l'ente datore di lavoro decide di avviare una simile procedura di assunzione di personale a tempo pieno - nel rispetto degli indicati presupposti - deve dare congrua comunicazione di tale iniziativa ai lavoratori part-time potenzialmente interessati e quindi prendere in considerazione le eventuali domande di trasformazione a tempo parziale degli stessi

C) in particolare il datore di lavoro pubblico deve esercitare il suddetto potere che condiziona il nascere del diritto di precedenza alla trasformazione in argomento - in modo non arbitrario, trattandosi di un potere necessariamente ancorato alla presenza oggettiva di esigenze di funzionalità dell'Amministrazione oltretutto condizionato dal rispetto dei canoni generali di correttezza e buona fede ex art. 97 Cost.(arg. ex Corte Cost. sentenza n. 224 del 2013 n. 224);

D) di conseguenza l'ente, nel rispetto dei suddetti canoni, ha l'onere di fornire adeguata risposta alle istanze presentate dai lavoratori part-time, anche se, in ipotesi, negativa;

93

DAL TEMPO PARZIALE AL PIENO CASSAZIONE SS UU. 27440 /2017

E) d'altra parte, perché l'esercizio del diritto di cui si discute non dia luogo ad abusi, come regola generale, è necessario che la procedura assunzionale si riferisca all'espletamento di mansioni uguali oppure equivalenti a quelle oggetto del rapporto di lavoro a tempo parziale, sia per ragioni organizzative sia perché questo speciale diritto non deve tradursi in un irragionevole privilegio esercitabile anche per procedure di assunzione relative a posizioni lavorative a tempo pieno non comparabili con quelle svolte dal lavoratore part-time, intendendosi per tali quelle che comportano un inquadramento nello stesso livello in forza dei criteri di classificazione stabiliti dai contratti collettivi di lavoro, differenziandosene solo per l'orario di lavoro (arg. ex art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 61 del 2000 e art. 7 d.lgs. n. 81 del 2015);

F) in altri termini, non si deve trattare dell'avvio di una qualunque procedura di assunzione, ma di una procedura di assunzione alla quale, in astratto, il dipendente che chiede la trasformazione abbia i requisiti per partecipare, anche con riferimento alla categoria e al profilo professionale posseduto rispetto a quelli contemplati nella procedura di assunzione.

94

DAL PIENO AL PARZIALE E VICEVERSA DL 79/1997 ART. 6.

- 2. ... (21), 3. ... (22).
- **4. I dipendenti che trasformano il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale hanno diritto di ottenere il ritorno al tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione, nonché alle successive scadenze previste dai contratti collettivi. La trasformazione del rapporto a tempo pieno avviene anche in sovrannumero, riassorbibile con le successive vacanze.**

95

I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA CHE
INCIDONO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DEL PERSONALE DEGLI
ENTI LOCALI.

96

I PRINCIPI DI COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

■ Legge 232/2016. Art. 1 - Comma 465

465. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e ai sensi dell'articolo 9 della *legge 24 dicembre 2012, n. 243*, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 del presente articolo, **che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica**, ai sensi degli *articoli 117*, terzo comma, e *119, secondo comma, della Costituzione*. 97

IL RISPETTO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO NELLA 232/2016

entrate finali: sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal *decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*;

spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. 98

MANCATO RISPETTO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO

■ ART. 1, COMMA 475 LETTERA e) DELLA LEGGE 232/2017

nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.

99

DEROGHE

■ ART. 1, COMMA 475 LETTERA e) ULTIMO PERIODO DELLA LEGGE 232/2017

■ **Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio (quello successivo allo sfioramento), necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; (50% o 100% spesa sostenuta nel 2009 per contratti a t.d. e di collaborazione).**

100

NULLITA' DA ELUSIONE DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO 2

- **ART. 1 comma 460 legge 232/2016**
- 480. I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dagli enti, che si configurano come elusivi delle regole di cui ai commi da 463 a 484, sono nulli.

101

CASI DI ELUSIONE CIRCOLARE MEF 5/2016

- non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio (ad esempio, all'allocazione tra le spese per partite di giro e servizi in conto di terzi di poste che avrebbero dovuto trovare corretta appostazione tra le spese correnti o in c/capitale)
- non corretta formazione e utilizzo del Fondo pluriennale vincolato).
- evidente sovrastima delle entrate correnti
- accertamenti effettuati in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 179 tuel e dai principi applicati della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al DLGS 118/2011.
- l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci degli esercizi successivi

102

I VINCOLI DI SPESA PER GLI ENTI LOCALI (CHE INCIDONO ANCHE SULLE CAPACITA' ASSUNZIONALI SIA A TEMPO INDETERMINATO CHE PER LAVORO FLESSIBILE). ENTI GIA' SOGGETTI A PATTO.

103

OBBLIGO DI RIDUZIONE DELLA SPESA L. 296/2006 segue

- **1.557.** 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:

104

OBBLIGO DI RIDUZIONE TENDENZIALE DELLA SPESA

- **ART. 91, COMMA 2 DEL TUEL.**
- Gli enti locali, ai quali non si applicano discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai principi di riduzione complessiva della spesa di personale, in particolare per nuove assunzioni, di cui ai commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997, n. 449, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze.

105

DALLA RIDUZIONE AL CONTENIMENTO DELLA SPESA

- **1.557.....**
- **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] **ABROGATA DL 113/2016;**
- **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 ⁽²⁵⁷⁾.

106

DALLA RIDUZIONE AL CONTENIMENTO DELLA SPESA

- **1.557-bis.** Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo [110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente ⁽²⁵⁸⁾.
- **1.557-ter.** In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. [76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#)

107

VIOLAZIONE OBBLIGO RIDUZIONE SPESE PERSONALE: SANZIONI

IN CASO DI MANCATO RISPETTO DELL'OBBLIGO DI RIDURRE LE SPESE DEL PERSONALE SI APPLICA LA SANZIONE PREVISTA DALL'ARTICOLO 76, COMMA 4, DEL DL 112/2008 PER IL MANCATO RISPETTO DEL PATTO:

E' FATTO DIVIETO AGLI ENTI DI PROCEDERE AD ASSUNZIONI DI PERSONALE A QUALSIASI TITOLO, CON QUALSIVOGLIA TIPOLOGIA CONTRATTUALE, IVI COMPRESI I RAPPORTI DI COLLABORAZIONE CONTINUATA E CONTINUATIVA E DI SOMMINISTRAZIONE, ANCHE CON RIFERIMENTO AI PROCESSI DI STABILIZZAZIONE IN ATTO.

108

DALLA RIDUZIONE AL CONTENIMENTO DELLA SPESA

- **1.557-quater.** Ai fini dell'applicazione del comma 557, **a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano**, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, **il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente** alla data di entrata in vigore della presente disposizione . **(ARCO TEMPORALE FISSO E NON MOBILE EX 6/SEZAUT/2016/QMIG)**

109

I VINCOLI DI SPESA DEGLI ENTI LOCALI (CHE INCIDONO ANCHE SULLE CAPACITA' ASSUNZIONALI SIA A TEMPO INDETERMINATO CHE PER LAVORO FLESSIBILE).
ENTI NON SOGGETTI A PATTO.

110

OBBLIGO DI **CONTENIMENTO** DELLA SPESA L. 296/2006

1.562. 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**

111

SPESE DEL PERSONALE E
VERIFICHE CONTABILI

112

LE VERIFICHE

- **L'attività di controllo** circa il rispetto dei limiti in materia di spesa di personale **deve esplicitarsi nell'ambito delle variazioni di bilancio**
- **in corso d'esercizio**
- **e nella fase di rendicontazione finale.**
- **deve riguardare anche la fase gestionale relativamente alla verifica che le scelte operate dai responsabili degli enti non determinino uno sforamento, nel corso della gestione, dei limiti previsti per l'aggregato spesa di personale correttamente quantificato.**

113

I VINCOLI ASSUNZIONALI
GENERALI (ORDINARI) ATTUALI AI
QUALI SONO SOGGETTE TUTTE LE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.

114

VINCOLI ASSUNZIONALI GENERALI

- In tale ambito si deve distinguere tra obblighi e vincoli di carattere generale, in quanto riguardanti tutte le amministrazioni pubbliche e vincoli specifici per gli enti locali, previsti da varie disposizioni normative.....il cui mancato rispetto determina come conseguenza il divieto di assunzione, con contratti di lavoro sia a tempo indeterminato che flessibile, si rammentano:

)115

VINCOLI ASSUNZIONALI GENERALI

- A. la dichiarazione annuale da parte dell'ente, con apposito atto ricognitivo da comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, dalla quale emerga **l'assenza di personale in sovrannumero o in eccedenza** (art. 33 del d.lgs 165/2001 come riscritto dall'articolo 16 della legge 183/2011);

)116

VINCOLI ASSUNZIONALI GENERALI

- **B. Adozione del Piano triennale dei fabbisogni del personale nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica ed in osservanza delle linee di indirizzo (per gli enti territoriali concertate in sede di Conferenza Unificata), ed eventuale rimodulazione della dotazione organica** -ai sensi del combinato disposto dei rimodulati commi 2, 3 e 6 ter dell'art. 6 del dl.gs 165/2001 (a seguito della riscrittura dell'articolo da parte dell'art. 4 del d.lgs 75/2017)
- **Al mancato adempimentoconsegue, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, il divieto di assumere nuovo personale (non è più compreso quello appartenente alle categorie protette):**¹¹⁷

VINCOLI ASSUNZIONALI GENERALI

- **C. Adozione di una programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni in linea con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale (articolo 6, del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165). **Permane dopo le modifiche all'art. 6 del d.lgs 165/2001????****
- **D. l'approvazione del Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità di cui all'articolo 48, comma 1, del d.lgs 11 aprile 2006 n. 198 recante "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246". **Il mancato adempimento della disposizione in esame determina il divieto di assunzioni ai sensi dell'articolo 6, comma 6, del d.lgs n. 165/2001.****¹¹⁸

VINCOLI ASSUNZIONALI GENERALI

- **E. Adozione entro il 31 gennaio di ogni anno di "un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance (ART. 10 comma 5 del dlgs 150/2009)** In base all'art. 169, comma 3-bis, del TUEL, per gli Enti locali il piano della performance è unificato nel PEG.
- **F. Mancato rispetto dell'obbligo di certificazione o il diniego non motivato di certificazione, di un credito anche parziale verso la P.A.** (comma 3 bis, art. 9, D.L. 185/2008 come aggiunto dall'art. 27, comma 2.lettera c) del D.L. 66/2014)

)119

VINCOLI ASSUNZIONALI GENERALI

- **G. verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco per avviare procedure concorsuali e nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi** (ART 34, COMMA 6 D-LGS 165/2001)
- **H. Mancato utilizzo dei lavoratori collocati in mobilità ai sensi dell'art. 2 del d.lgs 95/2012 e dell'art. 3 di D.L. 101/2013, che a domanda ha chiesto la ricollocazione** (art. 2 comma 13 D.L. 95/2012) **RINVIO**

)120

I VINCOLI ASSUNZIONALI ULTERIORI AI QUALI SONO SOGGETTI GLI ENTI TERRITORIALI.

121

VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI TERRITORIALI

- ***L. Rispetto dei termini per l'approvazione di bilanci di previsione, rendiconti, bilancio consolidato e del termine per l'invio alla Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche ex art. 13, legge n.196/2009), dei relativi dati, nei trenta giorni dalla loro approvazione, D.L. n. 113/2016, art. 9, comma 1 quinquies.***
- ***L. Mancata trasmissione delle informazioni richieste da parte degli Enti beneficiari di spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà ai sensi del DPCM 243/2012 (art. 1, comma 508, Legge n. 232/2016)***

)122

VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI TERRITORIALI

- **M.** Solo per enti ex soggetti al patto: obbligo di contenimento della spesa di personale con riferimento al triennio 2011-2013 (triennio statico ex **DEL 6/SEZAUT/2016/QMIG**) art. 1 comma 557 quater legge 296/2006 aggiunto dall'art. 3, comma 5 DL90/2014)
- **N.** mancato conseguimento di almeno il 3 per cento degli accertamenti delle entrate finali nell'esercizio: determinano in quello successivo a quello dell'inadempienza la sanzione solo per assunzioni di personale a tempo indeterminato); (art. 1, comma 466 e 475, Legge n. 232/2016)

)123

VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI TERRITORIALI

- **O.** Mancato invio sulla piattaforma «<http://pareggiobilancio.mef.gov.it>», entro il 31 marzo – o comunque entro il 30 aprile - della certificazione attestante i risultati conseguiti ai fini del saldo tra entrate e spese finali firmata digitalmente, dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, ove previsto (nel caso rispetto del termine 30 aprile la sanzione applicata solo per assunzioni di personale a tempo indeterminato per i 12 mesi successivi cioè fino al 31 marzo dell'anno successivo); (art. 1, comma 470, Legge n. 232/2016)

)124

VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI TERRITORIALI

- **P.** *Per gli enti che non erano soggetti al patto di stabilità e per le Unioni di comuni e comunità montane: sfioramento del tetto di spesa di personale riferito all'anno 2008 (art. 1, comma 562, Legge 296/2006)*
- **Q.** *Assenza della condizione di deficiarietà strutturale e di dissesto (art. 243 comma 1 TUEL).*

)125

LE PERCENTUALI ASSUNZIONALI DEGLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE DI BILANCIO 2018 (LEGGE 205/2017)

126

I VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE 205/2017 (LEGGE DI BILANCIO 2018)

anno	Tipo di ente	% turn over	Condizioni	Qualifiche
2018	Enti fino a 1.000 abitanti	100% cessazioni anno precedente cumulabili dal 2007	No	Non dirigenziali
2018	Unioni di comuni ed enti istituiti a seguito di fusione nel 2011	Regime più favorevole tra: 100% cessazioni anno precedente cumulabili da 2007 o 2011 100% costo delle cessazioni anno precedente	No	Non dirigenziali

I VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE 205/2017 (LEGGE DI BILANCIO 2018)

Oltre 1.000 (esclusi gli enti tra 1.000 e 5.000 di cui sopra)	25% costo delle cessazioni anno precedente	Se il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia uguale o superiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del d.lgs 267/2000 (articolo 1, comma 228, legge 208/2015)
Oltre 1.000 (esclusi gli enti tra 1.000 e 5.000 di cui sopra)	75% costo delle cessazioni anno precedente	Se il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del d.lgs 267/2000 (articolo 1, comma 228, legge 208/2015)

I VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE 205/2017 (LEGGE DI BILANCIO 2018)

2018	Da 1.000 a 5.000	25% costo delle cessazioni anno precedente	Se la spesa per il personale non è inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio (articolo 1, comma 228, legge 208/2015, come modificato dall'articolo 22, comma 2, del d.l. 50/2016, convertito in legge 96/2017, modificato dall'articolo 1, comma 863, della legge 205/2017)	Non dirigenziali
	Da 1.000 a 5.000	100% costo delle cessazioni anno precedente	Se la spesa per il personale è inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio (articolo 1, comma 228, legge 208/2015, come modificato dall'articolo 22, comma 2, del d.l. 50/2016, convertito in legge 96/2017, modificato dall'articolo 1, comma 863, della legge 205/2017)	Non dirigenziali <small>129</small>

I VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE 205/2017 (LEGGE DI BILANCIO 2018)

2018	Oltre 1.000 (esclusi gli enti tra 1.000 e 5.000 di cui sopra)	90%	Se: 1) rispettano il pareggio di bilancio, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1% delle entrate (cd overshooting) 2) il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del d.lgs 267/2000 (art. 1, comma 479, lettera d), legge 232/2016, come modificato dall'articolo 22, comma 3, del d.l. 50/2017, convertito in legge 96/2017, modificato dall'articolo 1, comma 863, della legge 205/2017)	Non dirigenziali
------	---	-----	---	------------------

I VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE 205/2017 (LEGGE DI BILANCIO 2018)

2018	Enti fino a 1.000 abitanti	100% costo cessazioni anno precedente	L'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della riforma Madia dovrebbe sbloccare le ha abolito l'articolo 1, comma 219 della legge 208/2015.	Dirigenziali
2018	Unioni di comuni ed enti istituiti a seguito di fusione nel 2011	100% costo cessazioni anno precedente	L'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della riforma Madia dovrebbe sbloccare le ha abolito l'articolo 1, comma 219 della legge 208/2015.	Dirigenziali

I VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE 205/2017 (LEGGE DI BILANCIO 2018)

2018	Da 1.000 a 5.000	100% costo cessazioni anno precedente	L'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della riforma Madia ha abolito l'articolo 1, comma 219 della legge 208/2015.	Dirigenziali
2018	Oltre 5.000	100% costo cessazioni anno precedente, ove sia già disapplicato l'articolo 1, comma 219, della legge 208/2015	L'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della riforma Madia ha abolito l'articolo 1, comma 219, della legge 208/2015.	Dirigenziali

I VINCOLI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE 205/2017 (LEGGE DI BILANCIO 2018)

2018	Da 1.000 a 5.000	100% costo cessazioni anno precedente	L'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della riforma Madia ha abolito l'articolo 1, comma 219 della legge 208/2015.	Dirigenziali
2018	Oltre 5.000	100% costo cessazioni anno precedente, ove sia già disapplicato l'articolo 1, comma 219, della legge 208/2015	L'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della riforma Madia ha abolito l'articolo 1, comma 219, della legge 208/2015.	Dirigenziali

I VINCOLI DI SPESA E ASSUNZIONALI ORDINARI PER GLI ENTI TERRITORIALI RELATIVI AL LAVORO FLESSIBILE.

I VINCOLI DI SPESA PER IL LAVORO FLESSIBILE: ART. 9, COMMA 28 DL 78/2010 1

- 28. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. 135135

I VINCOLI DI SPESA PER IL LAVORO FLESSIBILE: ART. 9, COMMA 28 DL78/2010 2

- 28.Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. 136136

I VINCOLI DI SPESA PER IL LAVORO FLESSIBILE: ART. 9, COMMA 28 DL78/2010 3

- 28.I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

137137

I VINCOLI DI SPESA PER IL LAVORO FLESSIBILE: ART. 9, COMMA 28 DL78/2010 4

- 28.....Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. **A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276.**

138138

I VINCOLI DI SPESA PER IL LAVORO FLESSIBILE: ART. 9, COMMA 28 DL78/2010 5

28.....Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non puo' essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalita' nell'anno 2009. ((Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

139139

I VINCOLI DI SPESA PER IL LAVORO FLESSIBILE: ART. 9, COMMA 28 DL78/2010 6

28.....Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilita' erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalita' previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo e' computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalita' nel triennio 2007-2009.

140140

I VINCOLI DI SPESA PER IL LAVORO FLESSIBILE: SEZAUT/2/2015/QMIG

Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28".

141141

LIMITI AL LAVORO FLESSIBILE 1

ADEMPIMENTO/ OBBLIGO	NORMA DI RIFERIMENTO	PREVISIONE NORMATIVA
Limite ordinamentale	Art. 36, comma 2, del d.lgs. 30.3.2001, n. 165	2. Per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.

142

LIMITI AL LAVORO FLESSIBILE 2

ADEMPIMENTI/OBBLIGO	NORMA DI RIFERIMENTO	PREVISIONE NORMATIVA
<p>Limite di spesa:</p> <ul style="list-style-type: none"> 50% del 2009 100% 2009 se in regola con art. 1, commi 557 o 562 legge 27.12.2006 n. 296 in ogni caso al netto di etero finanziamenti (terzo periodo) 	<p>Art. 9, comma 28, del DL. 78/2010 convertito in legge 122/2010 modificato dall'art. 3, comma 5, e dall'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014, n. 90 convertito in legge 114/2014.</p>	<p>A decorrere dall'anno 2011 ... <i>omissis</i> ... possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.</p> <p>Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.</p> <p><i>I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti.</i></p> <p>Art. 9 c comma 9 lettera a) DL 90/2014</p>

143

LIMITI AL LAVORO FLESSIBILE 3 a

ADEMPIMENTO/OBBLIGO	NORMA DI RIFERIMENTO	PREVISIONE NORMATIVA
<p>Limite di spesa:</p> <ul style="list-style-type: none"> 50% del 2009 100% 2009 se in regola con art. 1, commi 557 o 562 legge 27.12.2006 n. 296 in ogni caso al netto di etero finanziamenti (terzo periodo) 	<p>Art. 9, comma 28, del d.l. 31.5.2010, n. 78, convertito nella legge 30.7.2010, n. 122 come modificato dall'art. 3, comma 5, e dall'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 24.6.2014, n. 90 convertito nella legge 11.8.2014, n. 114</p>	<p>... A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.</p> <p><i>Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.</i></p> <p>Art 11 comma 4 bis dl 90/2014</p> <p>Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.....</p>

144

UN CASO PARTICOLARE. MA SE
NON AVEVO SPESA PER LAVORO
FLESSIBILE NELL'ANNO
CONSIDERATO DALLA NORMA.
CHE FACCIAMO NON ASSUMO?
SEZIONE AUTONOMIE N. 1/2017.

145

SEZIONE AUTONOMIE N.1/2017

- La questione posta trae origine dalla deliberazione n. 357/2016/QMIG, della Sezione regionale di controllo per il Veneto (Comune di Caldogno)
- 1. Con un primo quesito si chiede se l'ente può effettuare assunzioni a tempo determinato per ovviare alla grave scopertura d'organico determinatasi a seguito di alcune cessazioni dal servizio. Il quesito fa riferimento in particolare al regime operativo da applicarsi in base ai limiti previsti, dall'art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, nell'ipotesi in cui l'ente locale non abbia effettuato assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato né nel 2009, né nel triennio 2007-2009.

146

SEZIONE AUTONOMIE N.1/2017

1^ PRINCIPIO INTERPRETATIVO

- 1. *"Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, D.L. n. 78 del 2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, commi 2 ss., D.Lgs. n. 165 del 2001 e della normativa - anche contrattuale - ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento".*

147147

SEZIONE AUTONOMIE N.1/2017

2° PRINCIPIO DI DIRITTO

- 2. **Con un secondo quesito l'amministrazione chiede di sapere se può procedere ad effettuare un'integrazione stipendiale in caso di ampliamento dell'orario di un lavoratore socialmente utile che, attualmente, presta la propria attività presso il Comune.**
- 2. *"La spesa per l'integrazione salariale dei lavoratori socialmente utili rientra nell'ambito delle limitazioni imposte dall'art. 9, comma 28, D.L. n. 78 del 2010, nei termini ivi previsti, ove sostenuta per acquisire prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle funzioni e dei servizi dell'ente".*

148148

LE PROBLEMATICHE
APPLICATIVE DEI VINCOLI DI
SPESA E ASSUNZIONALI. I
DUBBI CHE SI PONGONO
DAVANTI ALLE
AMMINISTRAZIONI. ALCUNI
CASI DI SCUOLA AFFRONTATI
DALLA SEZIONE DEL VENETO.

149

I VINCOLI DI FINANZA
PUBBLICA: ESEMPI DI NORME
VINCOLISTICHE CHE
AGISCONO SULLA SPESA
CORRENTE E INTRODUCONO
REGIMI DI RESPONSABILITA'.

150

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 1

Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), art. 3, comma 56.

“responsabilità erariale” nel caso in cui l’affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all’amministrazione qualora avvenga in violazione delle disposizioni regolamentari che gli enti locali sono tenuti ad adottare ai sensi dello stesso comma 56 dell’art. 3.

151

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 2

Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), art. 3, comma 59.

«nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall’espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile»...» «...i contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008...»

251

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 3

Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), art. 3, comma 59.

«...in caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.»

EST

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' NEL DECRETO LEGGE 78/2010

- ➔ **Illecito disciplinare e responsabilità erariale:**
- ➔ art.6, comma 7: incarichi di consulenza
- ➔ art.6, comma 12: missioni
- ➔ art.6, comma 13: formazione
- ➔ art.9, comma 28: lavoro flessibile

154
154

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 4

- DL 78/2010 ARTICOLO 6, COMMA 2.
- 2. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto **la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica**; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera.
- **La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli.**

155

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 5

- DL 78/2010 ARTICOLO 6, COMMA 5.
- Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7, tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti.....
- **La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione previsti dal presente comma nei termini indicati determina responsabilità erariale e tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli.**

156

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 6

- DL 78/2010 ARTICOLO 6, COMMA 7.
- 7. Al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 **la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza**, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'*articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196*, incluse le autorità indipendenti, escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati, **non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.**

157

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 7

- DL 78/2010 ARTICOLO 6, COMMA 12.
- A decorrere dall'anno 2011 **le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione**, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'*articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, incluse le autorità indipendenti, **non possono effettuare spese per missioni,per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale..**

.....

158

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 8.

- **DL 78/2010 ARTICOLO 6, COMMA 13.**
- A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)..... . **per attività di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.** Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. **Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale**
.....

159

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 9.

- **DL 78/2010 ARTICOLO 9, COMMA 28.**
ESTESA AGLI ENTI LOCALI DALL'ARTICOLO 4 COMMA 102 DELLA LEGGE 183/2011 (LEGGE DI STABILITA' 2012).
- **28.** A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato,**possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.** Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, **non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.**
- **Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.**

160

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 10. IL DL 98/2011

- **Art. 12 Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici**
- 1. A decorrere dal 1° gennaio 2012 le operazioni di acquisto e vendita di immobili, effettuate sia in forma diretta sia indiretta, da parte delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'[articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), con l'esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli enti del servizio sanitario nazionale, nonché del Ministero degli affari esteri con riferimento ai beni immobili ubicati all'estero, sono subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.....
- stessa,

161

VINCOLI FINANZIARI E IPOTESI TIPIZZATE DI RESPONSABILITA' 11.

«...tali fattispecie –si inquadrano in quel sistema tipizzato di fattispecie di responsabilità sanzionatoria che si è venuto delineando, negli ultimi anni, mediante la previsione, sul piano legislativo, di fattispecie tipizzate di illeciti amministrativo-contabili, che si aggiungono alle tradizionali fattispecie di responsabilità sanzionatoria già conosciute dall'ordinamento e rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti (..)che stanno dando luogo ad un vero e proprio sistema sanzionatorio contabile (cfr. Sez. giur. Umbria, 8 maggio 2007, n. 128) che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni...» (Corte dei conti – Sezioni Riunite, n. 12/QM/2007 del 27 dicembre 2007).

162

I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E LE RICADUTE SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA.

163

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E INCIDENZA SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA

- Le disposizioni vincolistiche tese ad assicurare i vincoli di finanza pubblica nella maggioranza dei casi sono finalizzate ad assicurare la riduzione della spesa corrente ai fini saldi di finanza pubblica.
- Dette norme vincolistiche sovente non solo vengono emanate nel corso degli esercizi finanziari ponendo problemi di rimodulazione in itinere della spesa dell'amministrazione ma sono il più delle volte caratterizzate dalla mancanza di una disciplina intertemporale che si preoccupi di disciplinarne l'applicazione nei confronti di rapporti giuridici già sorti.

Giampiero Pizziconi

164

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E INCIDENZA SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA

- **Da un lato, infatti si pone l'esigenza di conseguire l'obiettivo di finanza pubblica che impone l'applicazione del vincolo da parte di tutte le amministrazioni destinatarie (in genere quelle individuate dallo stesso legislatore nella norma che appone il vincolo utilizzando il richiamo alle PP.AA. enucleate dall'articolo 1 del D.lgs. 165/2001 o inserite nell'elenco Istat formato ai sensi della Legge 196/2009), al fine di conseguire il risparmio atteso; dall'altro l'esigenza di contemperare detta applicazione con le situazioni giuridiche sorte anteriormente all'entrata in vigore della disposizione vincolistica.**

Giampiero Pizziconi

165

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E INCIDENZA SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA

- Tale problema si pone soprattutto quando la pubblica amministrazione abbia operato in regime di diritto privato in posizione paritaria con la controparte e, poi, si trovi ad essere impossibilitata per effetto del sopraggiungere del vincolo finanziario normativamente imposto ad eseguire in tutto o in parte la prestazione assunta.
- Appare evidente che l'obbligo giuridico assunto dai contraenti, uno dei quali è la pubblica amministrazione al pari di tutti i soggetti di un rapporto contrattuale di durata, può essere soggetto alle vicende che involgono le parti.

Giampiero Pizziconi

166

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E INCIDENZA SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA

- A tutelare gli interessi delle parti contrenti proprio nei rapporti obbligatori di durata sono dedicati gli istituti della risoluzione per impossibilità sopravvenuta e dell'eccessiva onerosità sopravvenuta.
- Detti istituti, pongono a disposizione di uno dei contraenti la possibilità di far venir meno il vincolo contrattuale non per un vizio genetico ma per un vizio sopravvenuto, compatibilmente con l'interesse contrario della controparte alla conservazione del rapporto.

Giampiero Pizzicòni

167

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E INCIDENZA SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA

- A tutelare gli interessi delle parti contrenti proprio nei rapporti obbligatori di durata sono dedicati gli istituti della risoluzione per impossibilità sopravvenuta e dell'eccessiva onerosità sopravvenuta.
- Detti istituti, pongono a disposizione di uno dei contraenti la possibilità di far venir meno il vincolo contrattuale non per un vizio genetico ma per un vizio sopravvenuto, compatibilmente con l'interesse contrario della controparte alla conservazione del rapporto.

Giampiero Pizzicòni

168

I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E LE RICADUTE SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA. ESEMPIO DI NORMA CHE INCIDE SUL VINCOLO CONTRATTUALE.

169

ESEMPIO DI NORMA CHE INCIDE SUI RAPPORTI CONTRATTUALI IN ESSERE

decreto legge 24 aprile 2014 n. 66 convertito con modificazioni dalla Legge 23 giugno 2014 n. 89 articolo 8 comma 8: “.....*le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, per realizzare l'obiettivo loro assegnato ai sensi dei commi da 4 a 7, (DI FINANZA PUBBLICA) sono: a) autorizzate, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e nella salvaguardia di quanto previsto dagli articoli 82, comma 3-bis, e 86, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, a ridurre gli importi dei contratti in essere nonché di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria, aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi, nella misura del 5 per cento, per tutta la durata residua dei contratti medesimi. Le parti hanno facoltà di rinegoziare il contenuto dei contratti, in funzione della suddetta riduzione.*

Giampiero Pizziconi

170

ESEMPIO DI NORMA CHE INCIDE SUI RAPPORTI CONTRATTUALI IN ESSERE

E' fatta salva la facoltà del prestatore dei beni e dei servizi di recedere dal contratto entro 30 giorni dalla comunicazione della manifestazione di volontà di operare la riduzione senza alcuna penalità da recesso verso l'amministrazione. Il recesso è comunicato all'Amministrazione e ha effetto decorsi trenta giorni dal ricevimento della relativa comunicazione da parte di quest'ultima. In caso di recesso, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo [11, comma 1](#), del [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#), nelle more dell'espletamento delle procedure per nuovi affidamenti, possono, al fine di assicurare comunque la disponibilità di beni e servizi necessari alla loro attività, stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro di Consip S.p.A., a quelle di centrali di committenza regionale o tramite affidamento diretto nel rispetto della disciplina europea e nazionale sui contratti pubblici;”

171

B.2. I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E LE RICADUTE SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA. LE PROBLEMATICHE SOTTESE.

172

LE QUESTIONI PROBLEMATICHE CHE POSSONO VENIRE IN EVIDENZA.

1. **NORME VINCOLISTICHE INTERVENUTE CHE INCIDONO SULLA CAPACITA' DI SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE RISPETTO A RAPPORTI NEGOZIALI IN ESSERE.**
 1. **1.A.** CHE NON PREVEDONO NULLITA' TESTUALI.
 2. **1.B.** CHE PREVEDONO NULLITA' TESTUALI.
 3. **1.C** CHE PREVEDONO ANCHE FORME DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA, DISCIPLINARE, DIRIGENZIALE.

Giampiero Pizziconi

173

LE QUESTIONI PROBLEMATICHE CHE POSSONO VENIRE IN EVIDENZA.

2. **NORME VINCOLISTICHE INTERVENUTE CHE INCIDONO SULLA CAPACITA' DI SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE QUANTO AI RAPPORTI NEGOZIALI FUTURI.**
 1. **2.A.** CHE NON PREVEDONO NULLITA' TESTUALI.
 2. **2. B.** CHE PREVEDONO NULLITA' TESTUALI.
 3. **2.C.** CHE PREVEDONO ANCHE FORME DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA, DISCIPLINARE, DIRIGENZIALE.

Giampiero Pizziconi

174

1.A + 1.C: UN CASO DI STUDIO.

IL RAPPORTO TRA GLI INTERVENUTI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E I RAPPORTI GIURIDICI SORTI IN BASE A NORMATIVE PRESISTENTI.

175

IL QUESTIONARIO SUL PERSONALE 2013 PUNTO 6

6.6.2 Le componenti considerate per il rispetto delle disposizioni previste dal comma 28, art. 9, del d.l. n. 78/2010 e ss. mm. ii., sono le seguenti:

TIPOLOGIA	Presente 2009			Spesa nel 2013		
	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
rapporti a tempo determinato ex art. 90 TUEL	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
rapporti a tempo determinato ex art. 92 TUEL	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
rapporti a tempo determinato ex art. 110, comma 2 TUEL e comma 1 per gli enti privi di dirigenza	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
rapporti in convenzione**	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
contratti di collaborazione coordinata e continuativa	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
contratti di formazione-lavoro e altri rapporti formativi	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
somministrazione di lavoro e lavoro accessorio	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
lavoratori socialmente utili (quota a carico del bilancio dell'Ente)*	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
personale educativo e scolastico degli enti locali,	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
personale destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente
altro (specificare)	Si	NO	Voce non Presente	Si	NO	Voce non Presente

- ** Le voci da non considerare riguardano: Personale in convenzione ex art. 14 del CCNL 2004; Personale a termine per progetti finanziati dalla Unione Europea; Personale a termine per progetti finanziati dalla Regione; Personale a termine per progetti comunque finanziati da terzi soggetti.

Giampiero Pizziconi

176

LA NORMA VINCOLISTICA . L'ART. 9, COMMA 28 DEL DL 78/2010.

177

L'ATTUALE FORMULAZIONE DELL'ART. 9 COMMA 28

28. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ⁽⁹⁴⁾, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009..

L'ATTUALE FORMULAZIONE DELL'ART. 9 COMMA 28

28.A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. **Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.** Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.**Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.** Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

1.A + 1.C: IL CASO.

IL I VINCOLI DELL'ART. 9
COMMA 28 E LE ASSUNZIONI
PER LAVORO FLESSIBILE
EFFETTUATE DAGLI ENTI
LOCALI ANTE 1/1/2012 (DATA DI
ENTRATA IN VIGORE DELLA
DISPOSIZIONE PER GLI EE.LL.).

180

I VINCOLI DELL'ART. 9 COMMA 28 E LE ASSUNZIONI ANTE 1/1/2012

- DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP, COMUNE DI RUBANO □
- RINVIO.

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

.....Invero, la norma citata, come molte altre emanate dal legislatore negli ultimi anni è tesa a conseguire risparmi di spesa corrente (quella del personale) al fine di diminuire l'incidenza complessiva della stessa sui saldi di finanza pubblica. Dette norme vincolistiche sovente non solo vengono emanate nel corso degli esercizi finanziari ponendo problemi di rimodulazione in itinere della spesa dell'amministrazione ma sono il più delle volte caratterizzate dalla mancanza di una disciplina intertemporale che si preoccupi di disciplinarne l'applicazione nei confronti di rapporti giuridici già sorti.

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

• FATTO

- Dall'esame della relazione sul rendiconto 2012, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, è emerso:
- **il mancato rispetto del limite del 50% di spesa per il lavoro flessibile (in questo caso a seguito di rapporti di lavoro per personale assunto a tempo determinato) fissato dall'articolo 9, comma 28 del D.L. 78/2010.** 183

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

Con nota dell'11 aprile 2014, già richiamata, a firma del Sindaco, il Comune di Rubano ha fornito chiarimenti in ordine alle criticità riscontrate in sede istruttoria e, in particolare, che:

- *Il superamento del limite del 50% previsto dall'art. 9 comma 28 del DL 78/2010 come modificato dall'art. 4 comma 102 della legge 12.11.2011 nr. 183 è imputato a quanto segue:*
- *sottoscrizione di 2 contratti a tempo determinato, uno ex art. 90 ed uno art. 110 comma 1 del D.Lgs. 267/2000 (da inizio del mandato elettorale per tutta la sua durata 2009/2014) prima dell'entrata in vigore della norma (anno 2011).*
- *1) Questa Amministrazione ha ritenuto di non assumere decisione alcuna per i sopra descritti rapporti di lavoro a tempo determinato tuttora in essere in virtù dei contratti individuali di lavoro stipulati ad inizio mandato (2009 e 2010), precedentemente agli effetti derivanti dalla norma, per tutta la durata del mandato elettivo stesso che scade nel 2014, considerando che questo Comune non è ente dissestato o strutturalmente deficitario, rispetta il patto di stabilità, rispetta i vincoli in materia di riduzione, contenimento ed incidenza della spesa di personale e non sono attualmente applicabili le disposizioni di cui al D.L. nr. 95/2012, art. 2 comma 8 ed art. 16 comma 8, non essendo stati stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali. L'Ente ha così ritenuto di salvaguardare sia la continuità dell'azione amministrativa e del buon andamento della stessa, sia i contratti individuali di lavoro in essere stipulati con i dipendenti interessati in tempo antecedente alla data di applicazione della norma in questione, tenendo presente anche che il giudice del lavoro con ordinanza del Tribunale di Roma, sezione Lavoro III, nr. 4.47708 del 3.04.2013 ha accolto il ricorso di un dipendente a tempo determinato che operava presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti del quale era stato disposto un provvedimento di revoca dell'incarico dirigenziale fondato esclusivamente sull'applicazione della spending review.* 184

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *1) Questa Amministrazione ha ritenuto di non assumere decisione alcuna per i sopra descritti rapporti di lavoro a tempo determinato tuttora in essere in virtù dei contratti individuali di lavoro stipulati ad inizio mandato (2009 e 2010), precedentemente agli effetti derivanti dalla norma, per tutta la durata del mandato elettivo stesso che scade nel 2014, considerando che questo Comune non è ente dissestato o strutturalmente deficitario, rispetta il patto di stabilità, rispetta i vincoli in materia di riduzione, contenimento ed incidenza della spesa di personale e non sono attualmente applicabili le disposizioni di cui al D.L. nr. 95/2012, art. 2 comma 8 ed art. 16 comma 8, non essendo stati stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali. L'Ente ha così ritenuto di salvaguardare sia la continuità dell'azione amministrativa e del buon andamento della stessa, sia i contratti individuali di lavoro in essere stipulati con i dipendenti interessati in tempo antecedente alla data di applicazione della norma in questione, tenendo presente anche che il giudice del lavoro con ordinanza del Tribunale di Roma, sezione Lavoro III, nr. 4.47708 del 3.04.2013 ha accolto il ricorso di un dipendente a tempo determinato che operava presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti del quale era stato disposto un provvedimento di revoca dell'incarico dirigenziale fondato esclusivamente sull'applicazione della spending review.*

185

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *.....Il vincolo imposto dal richiamato comma 28 impone, dunque, agli enti locali a far data dall'entrata in vigore della norma vincolistica (1° gennaio 2012) di non superare il 50% dell'importo (impegnato) sostenuto nell'anno 2009 per tutte le tipologie di lavoro flessibile.*
- *Dal questionario relativo al comune di Rubano emerge che detto importo risulta sforato perché a fronte di spese impegnate nell'anno 2009 per lavoro flessibile pari a 213.917,94 euro, nel corso del 2012 risultano impegnati per la stessa voce di spesa 167.983,80 euro con un superamento di ben 61.024,83 rispetto al limite consentito (pari a 106.958,97 euro).*

186

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *.....La questione posta all'attenzione del Collegio alla luce di quanto sopra evidenziato può di seguito sintetizzarsi: in che termini una norma vincolistica (pubblicistica) che entri in vigore in costanza di un rapporto giuridico (in questo caso di natura contrattuale e quindi privatistico) che imponga ad una delle parti di detto rapporto di ridurre parte della spesa corrente (50%) dallo stesso derivante, possa incidere sui contenuti contrattuali consentendo all'amministrazione parte di dare corso alla riduzione a discapito dell'obbligo contrattuale assunto verso la controparte.*

187

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *.....In pratica si discute se una volta sopraggiunto il vincolo pubblicistico questo possa comunque incidere sulla vigenza di una lex contrattuale, in palese contrasto con il principio pacta sunt servanda, sulla quale si è formato e consolidato l'affidamento della parte contraente con la pubblica amministrazione.*
- *Come noto, la pubblica amministrazione può conseguire i propri fini istituzionali non solo mediante l'utilizzo di strumenti pubblicistici attraverso l'uso del potere autoritativo che le è stato assegnato dalla legge ma, anche attraverso modalità di diritto privato, atteso che l'art. 1, co. 1 bis, della l. 241/90, come modificato dalla L. n. 15/2005, prevede la possibilità che "la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente".*

188

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO

N. 741/2014/PRSP

-*La pubblica amministrazione, dunque può conseguire interessi pubblici ricorrendo a strumenti privatistici come è avvenuto nella fattispecie in esame dove a fronte di esigenze organizzative legate allo svolgimento del mandato elettorale sono stati attribuiti a due dipendenti dell'ente, con contratti stipulati ex artt. 90 e 110 del TUEL, due incarichi a tempo determinato all'atto dell'assunzione del mandato politico (2009).*
- *L'amministrazione all'atto della stipula non era soggetta a specifici vincoli posti da norme di finanza pubblica, vincoli che sono subentrati successivamente (dal 1° gennaio 2012) con l'estensione dei tagli lineari imposti dall'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 anche agli enti locali.*

189

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO

N. 741/2014/PRSP

-*Invero, la norma citata, come molte altre emanate dal legislatore negli ultimi anni è tesa a conseguire risparmi di spesa corrente (quella del personale) al fine di diminuire l'incidenza complessiva della stessa sui saldi di finanza pubblica. Dette norme vincolistiche sovente non solo vengono emanate nel corso degli esercizi finanziari ponendo problemi di rimodulazione in itinere della spesa dell'amministrazione ma sono il più delle volte caratterizzate dalla mancanza di una disciplina intertemporale che si preoccupi di disciplinarne l'applicazione nei confronti di rapporti giuridici già sorti.*

190

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO

N. 741/2014/PRSP

-*Da un lato, infatti si pone l'esigenza di conseguire l'obiettivo di finanza pubblica che impone l'applicazione del vincolo da parte di tutte le amministrazioni destinatarie (in genere quelle individuate dallo stesso legislatore nella norma che appone il vincolo utilizzando il richiamo alle PPAA, enucleate dall'articolo 1 del D.lgs. 165/2001 o inserite nell'elenco Istat formato ai sensi della Legge 196/2009), al fine di conseguire il risparmio atteso; dall'altro l'esigenza di temperare detta applicazione con le situazioni giuridiche sorte anteriormente all'entrata in vigore della disposizione vincolistica.*

191

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO

N. 741/2014/PRSP

-*Tale problema si pone soprattutto quando la pubblica amministrazione abbia operato in regime di diritto privato in posizione paritaria con la controparte e, poi, si trovi ad essere impossibilitata per effetto de sopraggiungere del vincolo finanziario normativamente imposto ad eseguire in tutto o in parte la prestazione assunta. Appare evidente che l'obbligo giuridico assunto dai contraenti, uno dei quali e la pubblica amministrazione al pari di tutti i soggetti di un rapporto contrattuale di durata, può essere soggetto alle vicende che involgono le parti.*

192

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *A tutelare gli interessi delle parti contrenti proprio nei rapporti obbligatori di duratasono dedicati gli istituti della risoluzione per impossibilità sopravvenuta e dell'eccessiva onerosità sopravvenuta. Detti istituti infatti, pongono a disposizione di uno dei contraenti la possibilità di far venir meno il vincolo contrattuale non per un vizio genetico ma per un vizio sopravvenuto, compatibilmente con l'interesse contrario della controparte alla conservazione del rapporto. Tale impossibilità, totale o parziale che sia, per l'amministrazione si atteggia dunque quale sopravvenienza contrattuale conseguente all'entrata in vigore di una norma pubblicistica (factum principis).*

193

LE SOPRAVVENIENZE NEL CONTRATTO

- **Le sopravvenienze sono dei fattori imprevedibili che incidono, alterandolo, sull'equilibrio dei contratti sinallagmatici e di durata in generale.**
- **Le sopravvenienze si distinguono dalla patologia del contratto in quanto mentre quest'ultima riguarda circostanze esistenti al momento dell'accordo e non future, le prime si riferiscono invece a un contratto valido ed efficace, rispetto al quale giungono successivamente, alterando il nesso sinallagmatico.**

194

LE SOPRAVVENIENZE NEL CONTRATTO

- In prima approssimazione, si può affermare che le sopravvenienze o concernono la condotta inadempitiva di una delle parti o si concretizzano in circostanze imprevedibili non imputabili ad alcuna dei contraenti.
- In ogni caso il rimedio apprestato è il medesimo: la risoluzione, cioè lo scioglimento del rapporto.

195

LE SOPRAVVENIENZE NEL CONTRATTO

- A seconda dei casi, si avrà risoluzione per inadempimento (con quanto consegue in termini di rilevanza dello stesso), oppure, quando sopraggiungano fatti imprevedibili, non imputabili alle parti, idonei a turbare il sinallagma contrattuale, avremo la risoluzione per impossibilità sopravvenuta (art. 1463 c.c.) o per eccessiva onerosità (art. 1467 c.c.). Queste sono le sole sopravvenienze codificate, che, tre l'altro, hanno presupposti specifici e di limitata applicazione o si riferiscono solo a certi tipi di contratti.

196

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO

N. 741/2014/PRSP

- *Si pone in questa sede dunque in primo luogo la valutazione della immediata precettività o meno della norma in questione. Problema questo che si pone per tutte quelle disposizioni di natura finanziaria che impongono alle amministrazioni riduzioni di spesa che possono però incidere su situazioni giuridiche validamente sorte e regolate da disposizioni già in vigore (e che non imponevano alle amministrazioni i medesimi tagli).l'effetto delle disposizioni normative sopravvenute, che come ricordato in precedenza, fa sorgere la domanda se le disposizioni vincolistiche che impongono tagli immediati della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni siano da considerarsi sempre immediatamente precettive anche nelle ipotesi, come quella in esame, nelle quali detti tagli, se applicati, determinerebbero effetti seduta stante sulla sopravvivenza del contratto sorto e regolato da disposizioni vigenti all'atto della sottoscrizione (principio del tempus regit actum).*

197

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO

N. 741/2014/PRSP

- *la disciplina del rapporto contrattuale rimane quella vigente al momento del contratto anche se nel corso del rapporto stesso intervengono disposizioni anche imperative in ipotesi interferenti con la regolazione contrattuale.*
- *.....da tempo, la Corte costituzionale ha ritenuto con un ormai consolidato orientamento che detto principio, ancorché non costituzionalizzato (se non, per la sola materia penale, all'art. 25 della Costituzione), rappresenta "una regola essenziale del sistema a cui, salvo un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini...(Corte Costituzionale sentenza 155/1990).*

198

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-la Corte costituzionale non ha negato in assoluto la compatibilità costituzionale di quelle disposizioni legislative che incidono su situazioni soggettive attinenti a rapporti di durata peggiorandole e i cui effetti possono qualificarsi, come nel caso che ha riguardato il comune di Rubano, come retroattivi: e per ciò solo qualificando le relative disposizioni come tali. Non vi sarebbe, infatti, per l'adozione di tali norme nella stessa Carta costituzionale un divieto assoluto ma, i giudici delle leggi hanno di volta in volta ritenuto che le stesse disposizioni vadano sottoposte ad una serie di vincoli la cui inosservanza sarebbe causa di un vizio di incostituzionalità.

199

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- ...La giurisprudenza costituzionale ha via via identificato alcuni valori costituzionali non superabili, quale argine all'approvazione di disposizioni legislative modificative in peius di diritti soggettivi perfetti relativi a rapporti di durata. Disposizioni la cui approvazione, se non preclusa, è comunque limitata dal necessario rispetto dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (cfr. Corte Costituzionale sentenza 282/2005), dal legittimo affidamento dei cittadini sulla stabilità della situazione normativa preesistente (cfr. Corte Costituzionale sentenze nn. 160/2013, 525/2000 e 209/2010), dalla certezza delle situazioni giuridiche ormai consolidate (cfr. Corte Costituzionale sentenze nn. 24/2009, 74/2008 e 157/2007), dalla coerenza all'ordinamento (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 209/2010), nonché da altri valori costituzionali quali, ad esempio, le garanzie del lavoro o la libertà di iniziativa economica (cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 211/1997).

200

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

Da un'analisi complessiva, quindi, relativa alla giurisprudenza costituzionale in materia di irretroattività delle disposizioni normative emanate per ragioni di equilibri di finanza pubblica, come anche autorevolmente affermato in dottrina, ".....può, in definitiva, evincersi il principio della incompatibilità costituzionale di disposizioni che comportino una novazione legale ed autoritativa del rapporto, fondata esclusivamente su esigenze di finanza pubblica e senza alcuna partecipazione del privato alla modifica (ovviamente in senso sfavorevole) delle relative condizioni". Distanziandosi da tali approdi "si verrebbe all'inaccettabile conseguenza di permettere al legislatore di modificare autoritativamente ed unilateralmente "la specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le relative obbligazioni".

201

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- E' proprio in relazione ai richiamati principi che la Corte ha, quindi, ritenuto di accordare una tutela più incisiva ai diritti che sono afferenti ad accordi pattizi ove il privato liberamente ha assunto obbligazioni nei confronti delle amministrazioni pubbliche dopo una valutazione della sua convenienza all'assetto degli equilibri contrattuali scaturenti nella convenzione formalizzata nel contratto. Detto assetto degli interessi, regolato dalla volontà delle parti, dal diritto codicistico e dalle disposizioni pubblicistiche, nel caso in specie vigenti al momento in cui il vincolo contrattuale si è costituito, non può poi essere "... stravolto (ovviamente in senso peggiorativo) da sopravvenute disposizioni legislative che non prevedano (pena la loro incostituzionalità, anche per violazione della libertà di iniziativa economica consacrata all'art. 41) meccanismi di riequilibrio e compensazioni (che non possono certo essere individuati in mere esigenze di risparmio per l'erario)...."*

202

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-Pertanto, in base alle coordinate interpretative sopra richiamate una norma pubblicistica che determini eventuali effetti retroattivi su rapporti giuridici in atto tra pubbliche amministrazioni e privati, deve ritenersi possa spiegare effetti ai soli rapporti o contratti perfezionati successivamente all'entrata in vigore delle disposizioni limitative precludendo la possibilità alla disciplina sopravvenuta di incidere su posizioni giuridiche conseguenti a contratti di durata in essere a meno che, e non è il caso in questione, le parti non abbiano sottoscritto apposite clausole di rinegoziazione, che in verificarsi delle condizioni ivi previste, rimettano in discussione l'equilibrio contrattuale.

203

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-Oppure può verificarsi, ipotesi che di recente sembra seguita dal legislatore come si vedrà di seguito, la circostanza che venga contemplata esplicitamente l'operatività della nuova disposizione ai rapporti giuridici in essere previa, tuttavia, ridefinizione legislativamente prevista o anche con rinvio ad intese convenzionali, circa il contenuto contrattuale da incidere (con l'apposita previsione di meccanismi di rinegoziazione obbligatoria, anche assistita da ragionevoli e proporzionate sanzioni a carico delle parti, ma in particolare nel caso di norme finalizzate a risparmi di spesa pubblica, a carico delle sole P.P.A.A.), ma senza che a ciò consegua una modifica automatica ed unilaterale del rapporto.²⁰⁴

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *.....Questo è il caso della recente disposizione contenuta nel decreto legge 24 aprile 2014 n 66 convertito con modificazioni dalla Legge 23 giugno 2014 n. 89, con la quale il legislatore, al fine di ottenere risparmi sulla spesa corrente per forniture e servizi prestati alla pubblica amministrazione, interviene unilateralmente sul contenuto dei relativi contratti ma si preoccupa di fissare dei limiti alla rinegoziazione dell'equilibrio degli interessi delle parti. Con ciò, disciplinando dunque compiutamente la fattispecie che va ad incidere sui rapporti contrattuali in essere.*

205

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

.....Si ritiene, dunque, che al di fuori, della stretta linea di demarcazione sopra tracciata, ogni conculcazione legale di diritti riguardanti accordi o convenzioni a tempo determinato si espone al rischio, se non certo sicuramente probabile, di essere espunta dall'ordinamento e di perdere, quindi, efficacia in esito alla possibile attivazione di un giudizio di costituzionalità. Infatti, in ossequio delle direttrici interpretative sopra richiamate e per quel che interessa in questa sede, una norma che incida direttamente modificando l'assetto di interessi e i relativi diritti soggettivi, liberamente negoziati ed acquisiti dal privato in un rapporto a tempo determinato con una pubblica amministrazione, si risolverebbe in una sorta di ablazione della parte del credito vantato a fronte della prestazione resa.

206

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

*in relazione, dunque, allo sforamento rilevato a carico del comune di Rubano, conseguente alla ultrattività di due contratti a tempo determinato ex art. 90 e 110 del TUEL, stipulati dall'amministrazione anteriormente all'entrata in vigore del richiamato vincolo, si ritiene che a detto sforamento, per le argomentazioni sopra richiamate, non possano ricollegarsi gli effetti preclusivi e sanzionatori previsti dalla medesima disposizione. Tuttavia, appare necessario richiamare l'attenzione dell'amministrazione comunale sulla circostanza che in un contesto di finanza pubblica sempre più caratterizzato dal moltiplicarsi di tagli alla spesa corrente contenuti in disposizioni di urgenza adottate sovente in corso di esercizio finanziario, **parrebbe opportuno che in sede di predisposizioni di accordi contrattuali con i vari soggetti che vengono in rapporti con l'amministrazione (rapporti di lavoro a tempo determinato, contratti per la fornitura di servizi ecc.) vengano prudenzialmente inserite apposite clausole di rinegoziazione.** Ciò consentirebbe, ove intervenga una nuova disposizione pubblicistica che incida sulla possibilità dell'ente di mantenere la capacità di spesa derivante dall'assetto contrattuale, di poter rivedere insieme alla controparte l'equilibrio convenzionale, economico e di interessi, prevedendo altresì, ove il mantenimento di quest'ultimo non sia più possibile, l'esercizio di una facoltà di recesso che non penalizzi entrambe le parti del rapporto.*