

L'attività di controllo dell'Organo di Revisione sul Rendiconto Costo del Personale Dipendente: determinazione e limiti Perugia, 13 marzo 2015

SPESA PERSONALE

Linee guida e questionari della Corte dei Conti al rendiconto 2013

Testualmente: "La spesa del pubblico impiego costituisce uno dei principali fattori di criticità della spesa pubblica in quanto la sua consistenza, sebbene incida notevolmente sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, non ha favorito, ma piuttosto ha compromesso, il processo di rinnovamento della burocrazia: una elevata spesa del personale pubblico ha costretto il legislatore - impegnato nell'azione di riduzione del rapporto indebitamento netto / PIL - a introdurre, all'indomani dell'applicazione operativa delle regole del patto di stabilità e crescita, forme di contenimento della spesa del pubblico impiego. La scelta, se da un lato, ha garantito un'invarianza della spesa, dall'altro ha irrimediabilmente ridotto ai minimi termini le potenzialità assunzionali, con la conseguenza che, l'innalzamento dell'età media degli addetti e il divieto generalizzato del turn over, anche con riguardo a figure infungibili, la macchina burocratica si presenta oggi greve, vetusta, inefficiente e improduttiva. Nonostante l'affermato principio della "riduzione della spesa del personale", non sono mancati comportamenti elusivi, ad esempio, attraverso il fiorire di organismi partecipati, veri e propri contenitori di lavoratori, assunti con diverse modalità e prevalentemente senza rispettare gli obblighi di pubblicità, trasparenza, concorsualità, ecc. Altre volte si è fatto ricorso a contratti a tempo determinato, abusando del regime di proroga, nonché a contratti di collaborazione coordinata e continuativa e ad altre forme di lavoro flessibile".

"Per evitare che tali comportamenti elusivi determinassero un'ulteriore espansione della spesa del personale, dal 2008 in avanti il legislatore è intervenuto più volte estendendo le regole sulle assunzioni anche agli organismi partecipati e alle altre forme di lavoro flessibile, cosicché 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'art. 110, D.Lgs. n. 267/2000, 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".

"In tale scenario di riduzione della spesa (e del numero) del personale, il vecchio concetto di "pianta organica" è stato sostituito con quello della "dotazione organica" intesa, non quale entità teorica alla quale pervenire nel medio/lungo periodo, bensì quale entità fisica esistente, trasformabile nel tempo dal punto di vista quali-quantitativo, ma con l'obbligo di non superare la spesa dell'anno precedente.

La programmazione triennale del fabbisogno del personale è divenuto, così, il documento essenziale attraverso il quale le amministrazioni devono declinare le proprie esigenze di rinnovamento delle proprie risorse umane, nel rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica imposti nel tempo a carattere permanente. Anche le iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato vanno ricondotte nei predetti limiti numerici e finanziari, nel rispetto delle procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge".

"La programmazione del personale deve rispettare una serie di vincoli di finanza pubblica, tutti finalizzati a ridurre, soprattutto attraverso limitazioni al regime del turn over, la spesa e il numero

delle unità lavorative, sia pure nell'ambito dell'espletamento di autonome scelte da parte dell'ente locale, tanto in relazione al numero degli addetti, quanto in relazione alla composizione qualitativa del proprio organigramma".

"Col decreto lavoro (D.L. 31 agosto 2013, n. 101, recante Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), è stato ulteriormente rafforzato il principio costituzionale dell'accesso al pubblico impiego attraverso procedure concorsuali (dopo aver esperito la mobilità obbligatoria), privilegiando esclusivamente i rapporti a tempo indeterminato".

Controlli Organo di Revisione

Il controllo sulla dinamica della spesa del personale rientra nel più generale obbligo di: «vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità; l'organo di revisione svolge tali funzioni anche con tecniche motivate di campionamento» sancito dall'art. 239, co. 1, lett. c) del D.Lgs. 267/2000.

L'Organo di Revisione deve attentamente verificarli, avendo come punto di riferimento il Documento n. 7 dei Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli enti locali emanato dal CNDCEC.

Le aree di controllo

1. Programmazione del fabbisogno
2. Vincoli sulla spesa ed assunzioni
3. Organismi partecipati ed esternalizzazione/internalizzazione dei servizi
4. Contrattazione decentrata

Il personale

La disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni locali è contenuta nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come integrato e modificato dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e dal D.Lgs. 1° agosto 2011, n. 141, e in tutte le altre disposizioni normative specificamente dettate per il lavoro pubblico, nonché dalla contrattazione collettiva di comparto.

La programmazione del personale

Programmazione del personale - Art. 6 e 6 bis del d.lgs. 165/2001

Il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti (cadenza almeno triennale) sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.

Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, sono autorizzate ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica.

Relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, le amministrazioni interessate dai processi di cui all'articolo 6 bis provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, fermi restando i conseguenti processi di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto dell'articolo 6 nonché i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale.

Verifica eccedenze - Articolo 33 del d.lgs. 165/2001

Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, sono tenute ad osservare le

procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.

Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.

La mancata attivazione delle procedure di cui al presente articolo da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare.

La programmazione del fabbisogno

La programmazione del fabbisogno di personale è prevista dall'art. 39, co. 1 della L. 449/1997 e dall'art. 6 del D.Lgs. 165/2001; su tale atto l'Organo di Revisione deve formulare il parere ai sensi dell'art. 19 della L. 448/2001.

L'Organo di Revisione deve verificare:

- che l'atto sia approvato prima della deliberazione del bilancio di previsione
- che siano evidenziate le modificazioni rispetto agli anni precedenti
- la compatibilità della programmazione con i vincoli di bilancio (equilibri finanziari ed obiettivi di finanza pubblica) annuali e pluriennali tenendo conto che gli stanziamenti del bilancio pluriennale, ai sensi del comma 4 dell'art. 171 del Tuel, hanno carattere autorizzatorio
- il conseguimento dell'obiettivo di contenimento/riduzione della spesa di personale

Parere dell'Organo di revisione: l'Organo di revisione deve pertanto esprimere un parere sul documento di programmazione triennale del personale, verificando che lo stesso sia finalizzato alla riduzione programmata delle spese. In sede di rendiconto occorrerà dimostrare se l'obiettivo programmatico è stato conseguito.

La spesa del personale

L'intento del Legislatore di questi ultimi anni è stato quello della riduzione della spesa di personale del comparto pubblico ma non è mai stata prodotta una definizione univoca della composizione dell'aggregato "spesa di personale".

I principali aggregati di spesa di personale si possono classificare in base a tre obiettivi:

- a) Riduzione della spesa in termini assoluti
- b) Rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente
- c) Rispetto del *turn over*

Riduzione della spesa in termini assoluti

La Legge 27/12/2006 n. 296 è intervenuta fissando degli obiettivi di riduzione della spesa.

In particolare il comma 557 dell'art. 1 ha previsto che gli enti soggetti al patto di stabilità debbano ridurre le spese di personale nel tempo.

NOVITA'

Il d.l. 90/2014 ha introdotto il comma 557-*quater*, all'art. 1 della legge 296/2006, che recita:

"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".

Ovvero il **Triennio 2011/2013**, quindi un parametro, non più dinamico, ma FISSO ED IMMUTABILE.

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:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni

dettate per le amministrazioni statali.

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.

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.

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.

Per gli enti soggetti al patto di stabilità la spesa di personale non dovrà più essere ridotta di anno in anno, come previsto dal comma 557 fino al 2013, ma verrà cristallizzata alla media della spesa sostenuta negli anni 2011-2012-2013. Questo significa che dal 2014 in poi ci sarà una maggiore flessibilità nella gestione della spesa in quanto eventuali fluttuazioni in diminuzione non incideranno in modo negativo negli anni successivi.

In precedenza l'obiettivo era quello della riduzione nel risultato dell'anno precedente, in modo da garantire una diminuzione in termini costanti e progressivi.

Indicazioni interpretative sono espresse dalla delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 25/SEZAUT/2014/QMIG secondo la quale in luogo del parametro temporale "dinamico", contenuto nel comma 557 (come interpretato dalle delibere n. 2/SEZAUT/2010QMIG e n. 3/SEZAUT/2010QMIG) e volto a garantire una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, il legislatore ha esteso anche agli enti soggetti al patto di stabilità un "parametro temporale fisso e immutabile", individuato nel valore medio di spesa del triennio precedente l'entrata in vigore del D. L. n. 90/2014, "ossia del triennio 2011/2013". Secondo la Corte la norma ha il dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al turnover specificando il lasso temporale da prendere a base per la riduzione della spesa.

Il confronto tra un esercizio e l'altro deve avvenire su base omogenea (se in base a successive interpretazioni una componente di spesa viene ad essere inclusa o esclusa, allora è necessario rettificare anche la base di confronto per rendere lo stesso del tutto oggettivo).

Circa le componenti di spesa da prendere come riferimento del calcolo se la base è costituita dall'intervento 1 del Titolo I, dalla quota di intervento 7 del Titolo I rappresentativa dell'IRAP e da quella quota di intervento 3 considerata spesa di personale (co.co.co, somministrazione di lavoro, ...), occorre fare riferimento alle indicazioni che la stessa Corte dei conti fornisce nei questionari sul rendiconto e sul bilancio di previsione ex art. 1, co. 166 e ss., della L. 23/12/2005, n. 266.

TABELLA A) Componenti considerate per la determinazione della spesa:

		importo
1	Retribuzioni lorde, salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato	
2	Spese per il proprio personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente	
3	Spese per collaborazione coordinata e continuativa, per contratti di somministrazione e per altre forme di rapporto di lavoro flessibile	
4	Eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili	
5	Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione (ai sensi degli articoli 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto	
6	Spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del TUEL	
7	Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, c. 1 TUEL	
8	Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, c. 2 TUEL	
9	Spese per personale con contratto di formazione lavoro	
10	Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori	
11	Quota parte delle spese per il personale delle Unioni e gestioni associate	
12	Spese destinate alla previdenza e assistenza delle forze di polizia municipale finanziata con proventi da sanzioni del codice della strada	
13	IRAP	
14	Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo	
15	Somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando	
16	Spese per la formazione e rimborsi per le missioni	
17	Altre spese (specificare):	
	Totale	0,00

La spesa di personale è al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

E' da escludere la spesa derivante dai contratti collettivi nazionali e dalla quota di contratti integrativi stipulati in esecuzione dei contratti collettivi nazionali, per i quali è previsto un tetto massimo espresso in quote di monte salari. (deliberazione Corte dei conti, sezione riunite in sede di controllo, n. 27/CONTR/11) mentre non possono essere escluse le risorse aggiuntive della contrattazione integrativa con seguenti a scelte di politica del personale effettuate dagli enti.

Le spese per la retribuzione della prestazione lavorativa del Segretario costituiscono spesa per il personale dipendente. (deliberazione Corte dei conti, sezione autonomie, 30 aprile 2012, n. 8/SEZAUT/2012/VSGF) mentre quelle relative al segretario in convenzione devono essere imputate per intero all'ente capofila, ai fini del rapporto percentuale tra spesa di personale e spesa corrente. (deliberazione Corte dei conti, sezione autonomie, 5 luglio 2013, n. 17).

N.B. La spesa per il personale delle province e delle città metropolitane ricollocato per mobilità non è da considerare ai fini del rispetto del vincolo di contenimento della spesa di personale. (art. 1, c. 424, legge 23 dicembre 2014, n. 190).

UNIONI DEI COMUNI E COMUNI FACENTI PARTE DELL'UNIONE:

Per gli enti che partecipano alle Unioni di comuni, trova applicazione la deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG della sezione delle Autonomie della Corte dei Conti che afferma:

“il contenimento dei costi del personale dei Comuni deve essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni”.

NOVITA' DELLA LEGGE DI STABILITA' 2015

Art. 1, comma 450 (art. 14, c. 31quinquies, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, aggiunto dall'art. 1, c. 450, lett. b. legge 23 dicembre 2014, n. 190):

“Dopo il comma 31-quater dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è inserito il seguente: «31-quinquies. Nell'ambito

dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata».

I "processi associativi" previsti da tale normativa, sono quelli legati alle funzioni fondamentali dei comuni di minori dimensioni (5.000 abitanti o 3.000 se montani), espletate tramite convenzioni o unioni.

Nel contesto della spesa di personale soggetta a riduzione rientra anche quella sostenuta per (art. 1, c. 557bis, legge 27 dicembre 2006, n. 296; art. 3, c. 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114):

- rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- somministrazione di lavoro;
- contratti a tempo determinato per la copertura di posti di responsabili di servizi o uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, negli enti in cui è prevista la dirigenza, a termini dell'art. 110, c. 1 e 2 del TUEL;
- contratti a tempo determinato di alte specializzazioni, di dirigenti o di funzionari nell'area direttiva, negli enti in cui non è prevista la dirigenza, a termini dell'art. 110, c. 2, del TUEL;
- 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.

E' da includere nella spesa di personale dell'ente la voce di spesa relativa alla quota di personale comunale trasferito ad una azienda pubblica di servizi. (deliberazione Corte dei conti, Sezione autonomie, 21 dicembre 2009, n. 5/2010).

La spesa di personale sostenuta da soggetti esterni ai quali è affidato il perseguimento di finalità istituzionali del comune deve essere riferita, per quota degli enti partecipanti, al comune, anche se tale onere sia compreso in una voce contabile di diversa natura, quale, ad esempio, "trasferimenti", stante il principio inteso a rilevare unitariamente le voci contabili riferite alla spesa per il personale tra ente locale e soggetto a vario titolo partecipato, al fine di evitare possibili elusioni alle disposizioni di contenimento della spesa. (deliberazione Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, n. 3/CONTR/11).

Le spese previste per le assunzioni programmate ma non effettivamente attuate, seppure le procedure siano state avviate e la spesa prenotata contabilmente, non possono incrementare virtualmente la spesa di riferimento, ai fini della riduzione delle spese di personale dell'anno in corso. (deliberazione Corte dei conti, sezione autonomie, 20 dicembre 2013, n. 27).

TABELLA B) Componenti escluse dalla determinazione della spesa sono le seguenti:

		importo
1	Spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati	
2	Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno	
3	Spese per la formazione e rimborsi per le missioni	
4	Spese per il personale trasferito dalla regione o dallo Stato per l'esercizio di funzioni delegate, nei limiti delle risorse corrispondentemente assegnate	
5	Oneri derivanti dai rinnovi contrattuali progressivi	
6	Spese per il personale appartenente alle categorie protette	
7	Spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici	
8	Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada	
9	Incentivi per la progettazione	
10	Incentivi recupero ICI	
11	Diritto di rogito	
12	Spese per l'assunzione di personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (L. 30 luglio 2010 n. 122, art. 9, comma 25)	
13	Maggiori spese autorizzate – entro il 31 maggio 2010 – ai sensi dell'art. 3 comma 120 della legge 244/2007	
14	Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività di Censimento finanziate dall'ISTAT (circolare Ministero Economia e Finanze n. 16/2012)	
15	Spese per assunzioni di personale con contratto dipendente e o collaborazione coordinata e continuativa ex art. 3-bis, c. 8 e 9 del d.l. n. 95/2012	
16	Altre spese escluse ai sensi della normativa vigente (specificare la tipologia di spesa ed il riferimento normativo, nazionale o regionale)	
	Totale	0,00

Le spese di personale per le attività censuarie finanziate da risorse statali a destinazione vincolata, non sono considerate ai fini del rispetto del vincolo di contenimento della spesa di personale (nota ministero economia e finanze, ragioneria generale dello Stato, giugno 2011, prot. n. 0070840). L'esclusione opera in presenza dei seguenti presupposti:

- assoluta indispensabilità delle assunzioni, previa analitica dimostrazione dell'assenza di adeguate personalità all'interno dell'ente e prioritario ricorso al lavoro straordinario;
- instaurazione di rapporti di lavoro flessibile per le sole specifiche esigenze del censimento;
- esclusione di qualsiasi onere aggiuntivo a carico del bilancio dell'ente.

E' da escludere dal computo sul limite di spesa, quella sostenuta per assunzioni stagionali a progetto di personale utilizzato in servizi connessi alla circolazione stradale, nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, finanziata con quota del 50% delle sanzioni amministrative per violazione al codice della strada. (circolare ministero interno, dipartimento affari interni e territoriali, direzione centrale finanza locale, 8 marzo 2007, n. F.L. 5/2007).

Sono escluse dalla spesa di personale (deliberazione Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 9 novembre 2009, n. 19):

- gli incentivi per la progettazione interna, in quanto trattasi di spese di investimento iscritte nel titolo II della spesa;
- gli incentivi per il recupero dell'Ici, in quanto autoalimentati con i frutti dell'attività dei dipendenti, correlati ad un incremento delle entrate con conseguente miglior amento del saldo complessivo tra entrate e spese;
- i diritti di rogito, in quanto pagati dai terzi interessati.

Sono esclusi dal computo della spesa del personale le maggiori spese derivanti dagli intervenuti contratti collettivi nazionali, in relazione al profilo della mancanza di discrezionalità

dell'amministrazione locale nel riconoscere quanto dovuto. (deliberazione Corte dei conti, Sezione autonomie, 21 dicembre 2009, n. 2/2010).

Sono esclusi dal computo della spesa del personale le assunzioni straordinarie a tempo determinato a sostegno di portatori di handicap finanziate con il "fondo per la non autosufficienza" trasferito dall'ASL per le connesse attività da questa delegate. (deliberazione Corte dei conti, Sezione autonomie, 21 dicembre 2009, n. 5/2010).

La differenza tra componenti incluse ed escluse (Tabella A - Tabella B) costituisce il valore assoluto da confrontare.

ENTI SOGGETTI A PATTO

Il comma 557 dell'art. 1 della Legge 27/12/2006 n. 296 stabilisce il contenimento della spesa nei limiti della media del triennio 2011/2013.

	spesa media rendiconti 2011/2013	Rendiconto 2014
spesa intervento 01	0,00	0,00
spese incluse nell'int.03	0,00	0,00
irap	0,00	0,00
altre spese incluse	0,00	0,00
Totale spese di personale	0,00	0,00
spese escluse	0,00	0,00
Spese soggette al limite (c. 557)	0,00	0,00

ENTI NON SOGGETTI A PATTO:

Continua ad applicarsi l'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006, ovvero è necessario contenere le spese di personale nel limite di quelle sostenute nell'anno 2008.

	spesa 2008	Rendiconto 2014
spesa intervento 01	0,00	0,00
spese incluse nell'int.03	0,00	0,00
irap	0,00	0,00
altre spese incluse	0,00	0,00
Totale spese di personale	0,00	0,00
spese escluse	0,00	0,00
Spese soggette al limite (c. 562)	0,00	0,00

In entrambi i casi si tratta di valori obiettivo di riduzione della spesa espressi in termini assoluti che devono trovare corrispondenza con gli impegni del conto del bilancio. Queste disposizioni vanno rispettate pena il divieto assoluto di qualsiasi assunzione stabilito dal comma 557-ter.

In particolare per gli enti soggetti alle regole del patto di stabilità interno il comma 557-ter dell'art.1 della L. 296/2006, aggiunto dal D.L. 78/2010, dispone che nell'anno successivo al mancato rispetto della riduzione della spesa (dal 2011) è fatto divieto di assumere personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È altresì vietato stipulare contratti di servizio con soggetti privati che siano elusivi del divieto di assunzione. È possibile reclutare personale mediante mobilità per compensazione.

Per le province e per i comuni sottoposti al patto di stabilità interno, è soppressa la possibilità di derogare alla riduzione della spesa per il personale, con analitiche motivazioni nel documento di programmazione del fabbisogno di personale. (art. 1, c. 557, legge 27 dicembre 2006, n. 296) mentre per i comuni non sottoposti al patto di stabilità interno, è soppressa la possibilità di derogare alla riduzione della spesa per il personale, con analitiche motivazioni nel documento di programmazione del fabbisogno di personale. (art. 1, c. 562, terzo periodo, legge 27 dicembre 2006, n. 296, soppresso dall'art. 14, c. 10, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

ESEMPIO

Componenti incluse	importo
1) Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato	1.860.736,42
2) Spese per il proprio personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente	
3) Spese per collaborazione coordinata e continuativa o altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni	3.453,04
4) Eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili	
5) Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione (ai sensi degli articoli 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto	
6) Spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del d.l.vo n. 267/2000	
7) Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2 D.lgs. n. 267/2000	
8) Spese per personale con contratto di formazione lavoro	
9) Spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi partecipati e comunque facenti capo all'ente	
10) Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori	545.695,21
11) quota parte delle spese per il personale delle Unioni e gestioni associate	21.620,28
12) spese destinate alla previdenza e assistenza delle forze di polizia municipale finanziate con proventi da sanzioni del codice della strada	9.861,25
13) IRAP	147.561,77
14) Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo	24.924,64
15) Somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando	
16) Spese per la formazione e rimborsi per le missioni	
17) Altre spese (specificare):	
totale	2.613.852,61

Componenti escluse	importo
1) Spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati	
2) Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno	
3) Spese per la formazione e rimborsi per le missioni	
4) Spese per il pers.le trasferito dallo Stato o dalla regione per l'esercizio di funzioni delegate nei limiti delle corrispondenti risorse assegnate	
5) Spese per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro	29.265,42
6) Spese per il personale appartenente alle categorie protette	169.469,97
7) Spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici	25.848,11
8) Spese per personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione codice della strada	21.843,78
9) incentivi per la progettazione	
10) incentivi recupero ICI	11.624,09
11) diritto di rogito	
12) Spese per l'assunzione di personale ex Monopoli di Stato (L. 30/07/2010, n. 122, art. 9, co. 25)	
13) Maggiori spese autorizzate – entro il 31 maggio 2010 – ai sensi dell'art. 3 comma 120 della legge 244/2007	
14) spese di personale per operazioni censuare nei limiti delle somme trasferite Istat	142,16
15) Spese per assunzioni di personale con contratto dipendente e o collaborazione coordinata e continuativa ex art. 3-bis, c. 8 e 9 del d.l. n. 95/2012	
16) altre (nucleo valutazione)	3.243,60
totale	261.437,13

	anno 2014
spesa intervento 01	2.419.745,92
spese incluse nell'int.03	24.924,64
irap	147.561,77
altre spese di personale incluse	21.620,28
totale spese di personale incluse	2.613.852,61
altre spese di personale escluse	-261.437,13
totale spese di personale	2.352.415,48

	anno 2011	anno 2012	anno 2013	Media anni 2011/2013	anno 2014
spesa intervento 01	2.452.388,44	2.478.292,80	2.408.771,22	2.446.484,15	2.419.745,92
spese incluse nell'int.03	29.780,40	35.322,40	34.918,36	33.340,39	24.924,64
irap	140.990,42	147.937,61	146.257,22	145.061,75	147.561,77
altre spese di personale incluse	9.866,83	4.440,51	29.149,42	14.485,59	21.620,28
altre spese di personale escluse	256.205,62	298.507,01	254.492,12	269.734,92	261.437,13
totale spese di personale	2.376.820,47	2.367.486,31	2.364.604,10	2.369.636,96	2.352.415,48

Assunzioni e rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente

ENTI SOGGETTI A PATTO:

E' stato abrogato il divieto di assunzione per gli enti che hanno un rapporto tra spese di personale e spesa corrente superiore al 50% (in quanto è stato abrogato dal d.l. 90/2014, l'art. 76, comma 7, d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008 e successive modificazioni)

Art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014

Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018.

Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. (...)

Art. 3, comma 5-quater, D.L. n. 90/2014 5-quater

Fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015.

Anno	Rapporto tra spese di personale e spese correnti superiore al 25%	Rapporto tra spese di personale e spese correnti pari o inferiore al 25%
2014	60% della spesa delle cessazioni anno precedente	80% della spesa delle cessazioni anno precedente
2015	60% della spesa delle cessazioni anno precedente	100% della spesa delle cessazioni anno precedente
2016	80% della spesa delle cessazioni anno precedente	
2017	80% della spesa delle cessazioni anno precedente	
2018 e succ.	100% della spesa delle cessazioni anno precedente	

Come in precedenza, la percentuale di turnover deve essere quantificata in base alla spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Fino all'entrata in vigore del D.L. n. 90/2014 i vincoli sulle assunzioni del personale di ruolo erano definiti nell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 il quale prevedeva il limite del 40%; disposizione ora abrogata (art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014).

Per gli enti soggetti al patto di stabilità con un rapporto tra spese di personale e spese correnti inferiori al 25%, considerati virtuosi, viene allargata la possibilità di assumere innalzando la percentuale all'80% già dal 2014; per arrivare al turnover pieno (100%) dal 2015. Si dovrà capire come quantificare l'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti dopo l'abrogazione dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 e nel silenzio del nuovo quadro normativo.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di considerare al numeratore la spesa di personale calcolata ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 senza le esclusioni. Per quanto riguarda la spesa corrente, al denominatore, si devono considerare le spese impegnate a consuntivo. In altri termini si potrebbe continuare ad applicare le direttive della Corte dei conti sull'abrogato art. 76, comma 7, D.L. n. 12/2008. Poichè l'art. 76, comma 7, è stato espressamente abrogato e che la norma citata era l'unica che espressamente richiamava l'obbligo di consolidamento delle partecipate, si può concludere che tale obbligo è stato abrogato.

Ai fini del raffronto della spesa di personale con la spesa corrente, la spesa di personale deve essere presa in considerazione nel suo complesso, al lordo di tutte le voci escluse per la determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica finalizzato a dimostrare la riduzione della spesa rispetto all'anno precedente (deliberazione Corte dei conti, sezione riunite in sede di controllo, n. 27/CONTR/11, depositata il 12 maggio 2011)

“Va ribadito che non c'è corrispondenza tra l'aggregato spese di personale calcolato per la verifica dell'obbligo di riduzione previsto dal c. 557 e l'aggregato spese di personale da considerare ai fini della misurazione dell'incidenza di tale spesa sulla spesa corrente.

Pertanto, al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale puo` essere direttamente riferito a quello gia` impiegato per l'applicazione del c. 557, ma e` necessario operare un correttivo, includendo nell'aggregato "spesa del personale" anche le voci escluse ai fini dell'applicazione del c. 557" (Linee guida e questionari della Corte dei Conti al rendiconto 2012).

Per la verifica del limite della spesa di personale da raffrontare alla spesa corrente, il riferimento e` al dato degli impegni desunti dal rendiconto approvato dal consiglio o, in mancanza, dallo schema di rendiconto approvato dalla giunta, oppure, in mancanza anche di questo, dallo schema di *rendiconto predisposto dagli uffici (delibera Corte dei conti, sezione riunita in sede di controllo, n. 27/CONTR/11, depositata il 12 maggio 2011)*

Ovviamente il riferimento alle cessazioni va inteso al risparmio economico dovuto alla cessazione e non alle quantità di unità di personale cessato.

La Funzione Pubblica, con parere 46078 del 18/10/2010, ha sostenuto che la spesa deve essere sempre calcolata su 12 mesi a prescindere dalla data di effettiva cessazione.

	2010	2011	2012	2013
Dipendenti (rapportati ad anno)				
spesa per personale				
spesa corrente				
Costo medio per dipendente				
incidenza spesa personale su spesa corrente				

ENTI NON SOGGETTI A PATTO:

Per gli enti non soggetti al patto di stabilità la possibilità di assumere rientra nel limite delle cessazioni dell'anno precedente (Corte dei Conti Sezioni riunite con delibera n. 3/CONTR/11).

LEGGE DI STABILITÀ 2015 – COMMA 424

Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità .

Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle.

Dopo la legge di stabilità
art. 1, comma 424, legge 190/2014

Le regioni ed enti locali, per due anni (2015-2016), dovranno destinare tutte le loro risorse assunzionali al riassorbimento del personale soprannumerario delle province.

L'unica eccezione consentita è l'assunzione dei vincitori dei concorsi (concetto diverso e più restrittivo degli "idonei"), conclusi entro il 31 dicembre 2014.

Per incentivare l'assunzione di tale personale, la legge stabilisce che gli enti possono utilizzare, anche la quota di cessazioni, intervenute negli anni 2014 e 2015, che non avrebbero generato capacità assunzionale.

Esempio: un ente con un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente superiore al 25% può destinare:

- la propria capacità assunzionale (60% della spesa dei cessati) all'assunzione dei vincitori di concorso e il residuo al riassorbimento del personale delle province;
- l'ulteriore 40% della spesa dei cessati, esclusivamente al riassorbimento del personale delle province.

Si sottolinea ancora una volta che le assunzioni effettuate non rispettando tale norma sono nulle.

N.B. La spesa per il personale ricollocato non è da considerare ai fini del rispetto del vincolo di contenimento della spesa di personale.

In attesa di pronunciamenti ufficiali di chiarimento, si ritiene che sia ancora possibile attivare una procedura di mobilità ex art. 30, comma 1, del d.lgs 165/2001, in quanto:

1. la mobilità volontaria è «neutra» e non impegna capacità assunzionale.

Pertanto non vengono sottratte “risorse per le assunzioni” al riassorbimento del personale delle province;

2. la norma tutela la ricollocazione del personale in soprannumero, prevedendo la nullità delle assunzioni effettuate in violazione. La stessa disposizione è già prevista nell'art. 34-bis del d.lgs. 165/2001. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con lettera circolare n. 14115 (di protocollo) dell'11 aprile 200522, ha stabilito che “la comunicazione di cui all'articolo 34-bis citato non è necessaria ove l'amministrazione intenda ricoprire il posto vacante mediante attivazione di mobilità volontaria, in quanto tale procedura non determina l'immissione di nuove risorse nell'organizzazione amministrativa, ma solo lo spostamento di dipendenti da un'amministrazione all'altra.”

Dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni.

Ai fini del calcolo dei risparmi per cessazioni, da computare sempre per 12 mesi a prescindere dalla data di cessazione dal servizio, alla retribuzione fondamentale deve essere sommata quella accessoria, per un valore medio calcolato dividendo la quota complessiva del fondo per la media dei presenti nell'anno. (nota circolare dipartimento funzione pubblica, 22 febbraio 2011, n. 11786).

Per il dipendente cessato che era titolare di incarico dirigenziale conferito ai sensi dell'art. 19, c. 6, D.Lgs. 165/2001, si considera risparmio solo il trattamento retributivo corrispondente alla qualifica posseduta.

Nell'ambito delle cessazioni non vanno conteggiate le mobilità verso enti o amministrazioni soggetti a vincoli sulle assunzioni. La mobilità in uscita di personale non può essere considerata cessazione di rapporto di lavoro idoneo a consentire assunzioni.

Nelle cessazioni di personale ai fini della determinazione delle risorse per le nuove assunzioni, non vanno calcolate le cessazioni di personale appartenente alle categorie protette, così come, per la sola quota d'obbligo, non rientrano nelle limitazioni assunzionali.

Dal 25 giugno 2014, è soppressa la norma che prevedeva:

- maggiori possibilità di assunzioni per il personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, in quanto l'onere per le assunzioni era calcolato nella misura del 50%. (art. 76, c. 7, abrogato dall'art. 3, c. 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114);
- l'elevazione al 100% del turn-over per le assunzioni di personale per la polizia municipale, nei comuni nei quali l'incidenza delle spese di personale era pari o inferiore al 35% delle spese correnti (art. 76, c. 7, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, abrogato dall'art. 3, c. 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114)

I limiti al lavoro flessibile sia per gli enti soggetti al patto che per quelli esclusi

L'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 regola i vincoli sul lavoro flessibile previsto per gli enti locali: il principio generale dovrebbe essere quello del 50% delle spese impegnate nell'anno 2009 (triennio 2007-2009 se il 2009 è pari a zero).

Per lavoro flessibile si intendono: tempo determinato, convenzioni, co.co.co., CFL, somministrazione e lavoro accessorio (voucher).

Lavorando sul testo della norma si può arrivare alla seguente sintesi.

L'ART. 9 COMMA 28 DEL D.L. 78/2010

A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni ... (omissis) ... 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.

L'art. 3, comma 9, lett. b), del D.L. n. 90/2014 introduce un nuovo periodo volto ad escludere dai limiti relativi al lavoro flessibile le spese per LSU/LPU nonché cantieri lavori finanziati con fondi dell'Unione Europea. Si riporta la parte per periodo:

“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”.

E ancora le cose sembrerebbero relativamente semplici, ma la situazione si complica con il periodo introdotto dall'art. 11, comma 4-bis, del D.L. n. 90/2014. “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'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente”.

A questo punto sembrerebbe chiaro che gli enti che rispettano la riduzione della spesa storica di personale non hanno limiti specifici sul lavoro flessibile.

Peraltro sembrerebbe anche una norma di buon senso: se un ente rispetta il tetto complessivo della spesa perché aggiungere ulteriori vincoli che riguardano un elemento specifico (il lavoro flessibile) di questa spesa?

Ma il buon senso non sempre prevale perché il periodo successivo a quello introdotto dal decreto dispone perentoriamente che resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Ora la confusione sembra essere totale: da una parte si dice che le limitazioni del presente comma non si applicano agli enti locali e dall'altra si afferma il tetto di spesa del 2009.

L'interpretazione letterale porterebbe alla conclusione che tutte le limitazioni del “presente comma” non si applicano, quindi anche quella prevista dal periodo successivo (limite del 100% del 2009). Un sostegno a questa tesi potrebbe rinvenirsi nella delibera della Corte dei conti Emilia Romagna n. 188/2014/PAR la quale afferma che “l'esclusione di assunzioni di personale con contratti di lavoro flessibile nel 2014 da parte dell'ente istante deriva dall'applicazione dell'art. 11, comma 4-ter, D.L. n. 90/2014 che, come già visto al punto n. 8 della presente deliberazione, nel modificare la disciplina contenuta nell'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010, consente solo agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di

personale ex art. 1, comma 557, legge n. 296/2006 di non applicare i limiti per le assunzioni di personale a tempo determinato previsti nel citato art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010". Tuttavia si tratta di un quesito non specifico. Nella stessa direzione, e in modo esplicito, si esprime la Corte dei conti Lombardia n. 264/2014/PAR.

A questa affermazione si potrebbe controbattere che nel periodo successivo si dice che "comunque" non si può superare la spesa del 2009. Quindi se non si applicasse il periodo non avrebbe più alcun significato. Sul punto non mancheranno interpretazioni delle Corti dei conti. Per ora non resta che suggerire la massima prudenza. In tal senso si trova la sezione regionale pugliese n. 174/PAR/2014 la quale afferma che "in ogni caso la spesa complessiva non potrà essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

L'analisi della norma prosegue con alcune deroghe introdotte nel corso del tempo che non sono state cancellate e quindi, potenzialmente, applicabili.

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.

Queste deroghe risultano evidentemente del tutto prive di significato e impossibili da coordinare con le modifiche commentate.

Dal 2014 gli enti locali che rispettano la riduzione della spesa di personale potranno, nella peggiore delle ipotesi, utilizzare il lavoro flessibile nel limite del 2009 senza alcuna ulteriore specifica. Nel caso in cui non dovessero rispettare la riduzione della spesa di personale vige il divieto assoluto di assunzione di personale che comprende anche il lavoro flessibile. Il divieto di assunzione è esplicito per gli enti soggetti al patto di stabilità (art. 1, comma 557-ter, legge n. 296/2006) e implicita (in questo senso si esprimono le Corti dei conti) per quelli esclusi. Non resta che chiedersi quali significato possano avere le deroghe lasciate nel comma 28 visto che si tratta di norme applicabili solo agli enti locali (non ad altri enti della p.a.)? Questo però avvalorava ulteriormente la tesi che anche il periodo che limita il tetto di spesa al 2009 rimane privo di significato (almeno per gli enti locali). Infatti, quell'inciso era necessario se collegato alle deroghe in commento.

In ogni caso si deve usare grande prudenza atteso che si rischia il danno erariale.

Le stabilizzazioni dopo la legge di stabilità

Art. 1, comma 426, legge 190/2014:

In relazione alle previsioni di cui ai commi da 421 a 425 il termine del 31 dicembre 2016, previsto dall'articolo 4, commi 6, 8 e 9, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, per le finalità volte al superamento del precariato, è prorogato al 31 dicembre 2018, con possibilità di utilizzo, nei limiti previsti dal predetto articolo 4, per gli anni 2017 e 2018, delle risorse per le assunzioni e delle graduatorie che derivano dalle procedure speciali.

Assunzioni

Non possono procedere ad assunzioni gli enti che:

- a) non hanno effettuato la rideterminazione della dotazione organica nel triennio precedente (art. 6, comma 6, d.lgs. 165/2001);
- b) non hanno effettuato la ricognizione delle eventuali eccedenze di personale (art. 33, comma 2, d.lgs. 165/2001, come modificato dalla legge 183/2011);
- c) non hanno approvato il Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità (art. 48, comma 1, d.lgs. 198/2006);
- d) non hanno ridotto le spese di personale rispetto al triennio 2011-2013 (art. 1, comma 557-ter e comma 557-quater, legge 296/2006);
- e) mancato contenimento della spesa di personale nell'anno e nel quantum rispetto a quella sostenuta nell'anno 2008 per i comuni non sottoposti al patto di stabilità interno. (art. 1, c. 562, legge 27 dicembre 2006, n. 296);

- f) non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno precedente (art. 76, comma 4, d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008);
- g) non hanno adottato il Piano della performance (art. 10, comma 5, d.lgs. 150/2009);
- h) non hanno rispettato i tempi medi dei pagamenti, previsti dall'art. 41 del d.l. 66/2014 (NOVITA': è necessario evidenziare che dal 2015 diverrà condizione essenziale per poter effettuare nuove assunzioni anche l'attestazione del rispetto dei tempi medi di pagamento. Il d.l. 66/2014 ha infatti previsto all'articolo 41, comma 2 che gli enti potranno effettuare nuove assunzioni dal 2015 soltanto nel caso in cui abbiano effettuato nel 2014 i pagamenti in tempi non superiori a 90 giorni. Tale limite scenderà a 60 giorni dal 2015 per le assunzioni dal 2016 in poi.

Certificazione limiti assunzionali da parte dell'organo di revisione

Art. 3, comma 10 bis, D.L. n. 90/2014

10-bis. Il rispetto degli adempimenti e delle prescrizioni di cui al presente articolo da parte degli enti locali viene certificato dai revisori dei conti nella relazione di accompagnamento alla delibera di approvazione del bilancio annuale dell'ente. In caso di mancato adempimento, il prefetto presenta una relazione al Ministero dell'interno. Con la medesima relazione viene altresì verificato il rispetto delle prescrizioni di cui al comma 4 dell'articolo 11 del presente decreto

Il rispetto dei limiti assunzionali deve essere certificato dall'organo di revisione nella relazione di accompagnamento alla deliberazione di approvazione del bilancio dell'ente. (art. 3, c. 10 bis, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Con la medesima relazione viene, altresì, verificato il rispetto del divieto di effettuazione di attività gestionale da parte del personale a tempo determinato degli uffici di supporto agli organi di direzione politica.

In caso di mancato adempimento, il prefetto presenta una relazione al ministero interno.

Personale partecipate

La "liberalizzazione" delle società partecipate

Ancora una volta il legislatore cambia completamente rotta rispetto al passato per aziende speciali, istituzioni e società partecipate (art. 18, comma 2- bis, D.L. n. 112/2008). In precedenza si era assistito alla progressiva estensione delle norme previste per gli enti locali controllanti anche agli enti controllati in quanto si riteneva che, senza limitare il mondo del parapubblico, la spesa aggregata non potesse contrarsi.

Oggi il legislatore attribuisce, in modo chiaramente più blando, agli enti territoriali il compito di "coordinare" le politiche assunzionali al fine di garantire "una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti". Liquidare un tema così complesso con una dichiarazione di principio equivale sostanzialmente a svincolare questi enti da qualsiasi norma di contenimento della spesa di personale. La graduale riduzione della spesa potrà essere interpretata non in senso strettamente matematico ma come obiettivo complessivo che potrà tenere in considerazione anche altri fattori.