



Gli
approfondimenti
di **Publika**

LE SPESE DI PERSONALE

DAL 2006 AL 2008

a cura di Gianluca Bertagna

www.publika.it

LE SPESE DI PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI di Gianluca Bertagna

1. Premessa
2. Le origini
3. Enti soggetti a patto di stabilità – Comma 557 della Finanziaria 2007
4. Enti soggetti a patto di stabilità – Le novità del DI n. 112
5. Enti soggetti a patto – Limitazioni vigenti da subito
6. Enti non soggetti a patto di stabilità – Comma 562 della Finanziaria 2007

1. Premessa

Non si placano i dubbi degli operatori degli enti locali in materia di spese di personale. Anche il DI n. 112 convertito con L. n. 133 introduce nuove disposizioni che creano più incertezza che altro.

Dalla finanziaria del 2006 le spese di personale sono state catapultate fuori dalla semplice previsione dei costi nel bilancio di previsione per assurgere la dignità di vera e propria posta da monitorare attentamente tanto da costruire su di esse valutazioni che possono portare al comportamento non coerente con la sana gestione finanziaria.

Su tale materia peraltro le sezioni regionali della Corte dei conti hanno avuto modo di esprimersi in una quantità di pareri non sempre coordinati e spesso in contraddizione tra di loro. Cercheremo di riassumere nel commento che segue il punto della situazione ipotizzando gli scenari futuri.

2. Le origini

Tutto nasce dalla Finanziaria per l'anno 2006. Il comma 198 obbliga tutti gli enti locali alla riduzione delle spese di personale dell'1% rispetto alle spese dell'anno 2004. Tra le spese si devono conteggiare anche le spese per le collaborazioni coordinate e continuative e gli oneri riflessi oltre all'Irap. Possono essere esclusi gli arretrati contrattuali.

La Circolare n. 9 della Ragioneria generale dello Stato cerca di dissipare tutti i dubbi sulla materia. Il documento verrà considerato da ora in poi la pietra miliare nell'ambito delle definizioni di spesa di personale, generando comportamenti non sempre omogenei tra gli enti locali.

È appena il caso di ricordare che più volte è stata affermata (solo per citarne alcune: Corte di cassazione, Sentenza n. 23031 del 2.11.2007; Consiglio di Stato, Sentenza n. 4524/2008) l'irrelevanza normativa delle circolari.

Viene introdotta una sanzione da parte della legge Bersani dell'estate 2006 successivamente eliminata. Corte dei Conti, Sezione Lombardia, Parere 30/2007: *gli effetti sia del comma 198 (obbligo delle diminuzioni della spesa del personale dell'1%, rispetto al corrispondente ammontare dell'anno 2004), che del rimodellato 204 (divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo in caso di mancato rispetto della riduzione dell'1%), non operano per il 2007.*

Con la finanziaria 2007 l'impostazione cambia. Da quest'anno gli obiettivi sono suddivisi e diversificati a seconda che l'ente sia soggetto o non soggetto a patto di stabilità.

Da questo punto in poi è necessario tenere separata l'analisi degli adempimenti in quanto ad oggi rimane pienamente valido il sistema vigente.

Schema n. 1. Sintesi delle spese del personale negli ultimi anni



3. Enti soggetti a patto di stabilità – Comma 557 della Finanziaria 2007

Con la Finanziaria 2007 ritorna il patto di stabilità per saldi finanziari e le spese di personale rientrano a pieno titolo tra le voci da considerare per calcolare gli obiettivi indicati.

Nonostante ciò il legislatore ritiene di mantenere una previsione di riduzione per la specifica posta delle spese di personale: gli enti soggetto al patto assicurano la riduzione della spesa di personale con riferimento al contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale.

Di certo, ad un primo impatto, la norma appare molto meno restrittiva del comma 198 dell'anno precedente tanto da ritenerla un'indicazione di principio da rispettare solamente in fase di programmazione.

Di tale avviso sembra essere la Corte dei conti della Lombardia nei pareri 15 e 19 dei primi mesi del 2007: *al di là di ogni considerazione in ordine alla razionalità, funzionalità e costituzionalità del sistema che non può essere svolta in questa sede, occorre ribadire, in altre parole, che il legislatore in relazione alle spese di personale ha inteso porre dei limiti che agiscono in modo diverso a seconda che l'ente sia sottoposto o meno alla disciplina del Patto di stabilità interno: nel primo caso l'ente dovrà disciplinare detta spesa in relazione a tutte le spese che*

intende affrontare raggiungendo un risultato globale; nel secondo deve contenere quella spesa entro limiti predeterminati.

Della serie: obiettivo fondamentale è il rispetto del patto di stabilità di cui le spese di personale sono una parte importante ma non destinatarie di un obiettivo specifico vero e proprio.

Di diverso avviso altre sezioni regionali della Corte dei conti; tra le più attive troviamo quella del Piemonte e quella del Veneto che affermano che l'obiettivo non è "di principio" ma costituisce un vero e proprio obbligo di riduzione.

Il comma 557 non ha però fornito parametri, quindi ci si è subito chiesti:

- di quanto devo ridurre la spesa;
- rispetto a quale anno;
- quali voci di spesa devo considerare (valgono le regole della Circolare n. 9 della Ragioneria generale dello Stato?).

Inizia a rispondere la Corte dei conti del Piemonte nel parere 5/2007: dal sistema complessivo delle norme vigenti *sembra potersi dedurre che la spesa per il personale del 2006 rappresenti il parametro di riferimento rispetto al quale commisurare la riduzione della spesa di personale da attuarsi nel 2007.* In altre parole si tratta di un obiettivo da rispettare nel tempo migliorando progressivamente il limite.

Rispetto agli altri dubbi i giudici contabili piemontesi precisano: *ferma restando l'autonomia degli enti nella determinazione del quantum di riduzione e nella scelta degli strumenti di contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, risulta necessaria una definizione della spesa di personale per il 2007 attraverso gli stessi criteri ed orientamenti utilizzati per il 2006 al fine di rendere possibile un raffronto fra dati omogenei.*

Sulla stessa linea la Corte dei conti del Veneto che in diversi pareri conferma quanto sopra, riassumendo nella delibera 94 del 2007 cosa va e cosa non va considerato spesa di personale.

Estratto dalla delibera n. 94/2007 Corte dei conti del Veneto in materia di spese di personale

Pertanto, a soluzione dei quesiti su quali spese in dettaglio debbano essere computate, va precisato che non rileva l'imputazione contabile della spesa ad un determinato intervento, ma la sua sostanziale e diretta riconducibilità all'utilizzo dell'attività lavorativa da parte dell'ente, per cui sono da comprendere:

- le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, con rapporti di lavoro flessibile o con convenzioni, già computate dal comma 198, 2° periodo, in quanto non rileva il titolo giuridico in virtù del quale si è instaurato il rapporto di lavoro;
- oneri conseguenti agli aumenti contrattuali previsti per l'applicazione del CCNL personale dipendente per gli anni 2006-2007 (pur esclusi dal comma 199 della legge finanziaria per il 2006) ed arretrati dovuti ad applicazioni contrattuali per personale in quiescenza, in quanto per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno non è prevista l'esclusione disposta diversamente dal comma 562 per gli enti non sottoposti al patto (cfr. in tal senso del. n. 11/2007/Par del 28 giugno 2007 della Sezione regionale di controllo per il Veneto); entrambe le voci dovranno essere computate nella spesa di personale dell'anno in cui sono state rese le prestazioni lavorative alle quali si riferiscono gli aumenti e gli arretrati;
- spese riguardanti missioni, viaggi e rimborsi chilometrici (pur escluse dalla circ. 9/2006 poichè già comprese nell'ambito delle altre spese correnti), in quanto la spesa è direttamente e necessariamente connessa all'espletamento (e alla conseguente utilizzazione da parte dell'ente) dell'attività lavorativa del dipendente;

- spese riferite agli stage scolastici svolti dagli alunni delle scuole presso gli uffici del Comune, laddove si sia tradotta sostanzialmente nell'utilizzazione di attività lavorativa a supporto del personale dipendente;

- spese per incentivi per la progettazione (ex art. 18 della legge 109/1994 ora art. 92 del Dlgs. 163/2006) in quanto direttamente connesse all'utilizzo dell'attività lavorativa dei progettisti dell'amministrazione (cfr. in tal senso pareri n. 6/Par./2007 del 27 giugno 2007 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte e 8/2007/Par del 14 maggio 2007 della Sezione regionale di controllo per la Puglia);

- spese per incentivi ICI ed eventuali aumenti rispetto all'anno precedente (art.3, comma 57 della legge 662/96, e art. 59, comma 1, lettera p) del D.Lgs 446/97) in quanto direttamente connessi all'utilizzo dell'attività lavorativa del personale dell'ufficio tributi del Comune (cfr. in tal senso parere n. 6/Par./2007 del 27 giugno 2007 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte);

- spese a titolo di indennità sostitutiva per ferie non godute dal personale cessato dal servizio (art. 10, comma 2, del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66), in quanto sostanzialmente trattasi di retribuzione di un'attività lavorativa (natura retributiva confermata dalla giurisprudenza prevalente, vedasi per tutte sentenze della Cassazione, Sez. Lavoro, 8 giugno 2005 n. 11936 e 11960); l'indennità, tuttavia, è da imputarsi all'anno in cui è maturato il diritto alle ferie non godute.

Per quanto attiene alle spese riferite a dipendenti appartenenti a categorie protette, le stesse vanno escluse (come già disposto dalla circolare 9/2006), in quanto, come anzi detto, trattasi di spesa non comprimibile, purchè sia stata assunta relativamente a personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva.

Al di là della condivisione o meno di quanto contenuto in questo parere ci soffermiamo su due aspetti di rilievo.

Quello che più conta per capire la natura della spesa non è tanto la sua allocazione in bilancio e neppure il modo in cui è formalmente chiamata: è spesa di personale quella **che è sostanzialmente riconducibile all'utilizzo di attività lavorativa da parte dell'ente**.

Basterebbe solo questa affermazione per superare tantissime incomprensioni sulla denominazione delle varie tipologie di lavoro (dipendente, occasionale, coordinato e continuativo ecc.) e sulla denominazione dei vari tipi di compenso (fisso, accessorio, indennità, Ici, Merloni, ecc.).

Il secondo aspetto peraltro molto discutibile è contenuto nella particolare rigidità di alcune sezioni regionali della Corte dei conti le quali ritengono che dal calcolo non si possa escludere l'importo connesso alla corresponsione di **arretrati contrattuali**. Ma questo, soprattutto negli enti di minori dimensioni, significa essere automaticamente in una condizione di non rispetto degli obiettivi in quanto impossibilitati ad azioni di natura organizzativa che potrebbero incidere sulla spesa di personale.

A tutte queste regole tanto restrittive alcuni enti non ci stanno e coinvolgono oltre alle sezioni regionali della Corte dei conti anche il Ministero dell'Interno, il quale, in risposta ad una richiesta del Comune di Roncade, individua un obiettivo di natura programmatica nel comma 557 e permette al comune stesso di derogare ad una spesa del 2007 inferiore a quella del 2006 pur in presenza di determinate condizioni.

Tali possibilità di deroga vengono ufficializzate dal punto di vista normativo nell'art. 3 comma 120 della Finanziaria 2008. L'ente locale potrà spendere per personale anche più rispetto all'anno precedente ma solo in presenza di alcune condizioni imprescindibili.

La prima è quella di una forte motivazione così come previsto già dalla Legge 448/2001 a cui si aggiungono ulteriori elementi:

a) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio;

b) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;

c) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.

Così sintetizza la Corte dei conti del Piemonte nel parere n. 7 di quest'anno: *Con la finanziaria per il 2008, il legislatore ha dunque regolamentato nuovamente la materia delle spese per il personale degli enti soggetti al patto di stabilità, facendo comunque riferimento, attraverso il rinvio all'articolo 19, comma 8, della legge n. 488 del 2001, al principio di riduzione complessiva della spesa (cui devono essere improntati i documenti di programmazione del fabbisogno del personale), e consentendo deroghe motivate, nel rispetto dei vincoli fissati dal patto di stabilità per l'anno in corso, nonché di ulteriori condizioni vincolanti espressamente previste.*

Nulla cambia quindi nel 2008 se non la possibilità di derogare alle limitazioni in materia di spesa di personale in presenza di tutto quanto sopra riportato.

4. Enti soggetti a patto di stabilità – Le novità del DI n. 112

Il decreto legge denominato “manovra d'estate 2008” chiude definitivamente il cerchio sulle varie interpretazioni del comma 557. L'articolo 76 indica: ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute:

- per i rapporti di collaborazione continuata 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.

La direzione è chiara: il comma 557 non può più essere interpretato come norma di natura programmatica, ma obbliga ad una riduzione effettiva delle spese di personale rispetto a quelle sostenute nell'anno precedente. Ricomprendendo infatti le tipologie di lavoro sopra elencate è ovvio che non si possa più fare riferimento ad una riduzione “da programma” quanto piuttosto ad una riduzione vera, concreta e tangibile da applicare a questo punto, con i medesimi parametri previsti dal comma 198 e dalla Circolare n. 9, ripresi e meglio dettagliati nel sopra riportato parere 94 della Corte dei conti del Veneto.

E per togliere ogni ulteriore dubbio sono da includere tutte quelle spese che si riferiscono al personale che sta lavorando presso strutture ed organismi variamente denominati (istituzioni, convenzioni, associazioni, consorzi, ecc.) senza aver interrotto il rapporto di pubblico impiego con l'ente locale (il riferimento è immediato alle classiche situazioni di comando e distacco).

Ma, purtroppo, le novità contenute nel DI n. 112 e nella successiva legge di conversione n. 133 non finiscono qui. Sono infatti alle porte una serie di nuovi obiettivi che verranno meglio dettagliati all'interno di un Decreto della presidenza del consiglio dei ministri.

L'art. 76 comma 5 prevede: *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 dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.*

Si pongono ancora una volta le solite questioni in materia di spese di personale:

- la norma è applicabile da subito?
- si tratta di norma di indirizzo o norma cogente, vincolante?
- il riferimento all'aggregato spese di personale è un rinvio ai dati di bilancio dell'ente contenuti nell'intervento 01 oppure ai dati che sono stati calcolati negli ultimi anni ai fini del rispetto del comma 198 prima e del comma 557 poi?
- quanto è inderogabile il riferimento alle dinamiche della contrattazione integrativa?

Ad oggi i dubbi rimangono irrisolti.

Possiamo ipotizzare solamente alcune considerazioni, ma tali rimangono.

La nuova disposizione sembra essere direttamente correlata a quanto previsto dal successivo comma che prevede appunto l'emanazione del Dpcm.

In tale direzione abbiamo il supporto di una Delibera, la n. 116/2008, della Corte dei conti sezione Veneto la quale, nella parte finale, precisa: *lo stesso articolo al comma 5 ha previsto, in aggiunta all'obbligo di contenimento delle spese di personale, l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, con prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa. I termini di tale riduzione saranno specificati dal già citato DPCM, che stabilirà anche parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente.*

Non si può far altro che aspettare quindi il Decreto, anche perché, con qualche semplice calcolo, si verifica immediatamente che la riduzione della percentuale richiesta diventa assai improbabile contenendo la spesa di percentuale tutte le somme previste nell'intervento 01 arretrati compresi.

A parità di dipendenti, per fare un esempio, risulta impossibile (se non a seguito di ripetute esternalizzazioni) ridurre le spese di personale rispetto alle spese correnti. A dire il vero una possibilità ci sarebbe per diminuire la percentuale di incidenza: aumentare il denominatore, ovvero aumentare le spese correnti. Ma a questo punto ci troviamo di fronte ad una logica aberrante; pertanto non andiamo oltre nell'ipotizzare ogni possibile ulteriore scenario.

Con il Dpcm (che avrebbe dovuto essere emanato entro il 25 settembre scorso) dovranno essere anche disciplinati:

- a) criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno;
- b) criteri e parametri - con riferimento agli articoli 90 e 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e considerando in via prioritaria il rapporto tra la popolazione dell'ente ed il numero dei dipendenti in servizio - volti alla riduzione dell'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'ente, con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali e alla fissazione di tetti retributivi non superabili in relazione ai singoli incarichi e di tetti di spesa complessivi per gli enti;
- c) criteri e parametri - considerando quale base di riferimento il rapporto tra numero dei dirigenti e dipendenti in servizio negli enti - volti alla riduzione dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico.

Quello che più si spera è che davvero con questo Decreto si chiuda, una volta per tutte, la partita delle spese di personale.

Gli enti chiedono:

- una definizione chiara;
- stabilità degli adempimenti nel tempo;
- modalità di calcolo trasparenti ed omogenee;
- obiettivi precisi;
- eventuali sanzioni certe.

5. Enti soggetti a patto – Limitazioni vigenti da subito

A fianco degli obblighi, sono già previsti dei paletti vincolanti.

La prima limitazione riguarda gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente: è fatto divieto di procedere ad assunzioni di 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.

Il secondo blocco scatta invece per quegli enti che, in attesa dell'emanazione di un decreto contenente nuove limitazioni in materia di assunzioni e di spesa, siano ad oggi oltre al 50% nel rapporto tra spesa di personale e spese correnti. L'articolo 76 del DL n. 112 utilizza infatti la medesima espressione di cui sopra: è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Pur non essendo qui espressamente richiamata è comunque logico e razionale ritenere che nel divieto rientri pienamente anche la stabilizzazione del personale trattandosi comunque di nuova assunzione a tempo indeterminato a tutti gli effetti.

6. Enti non soggetti a patto di stabilità – Comma 562 della Finanziaria 2007

Discorso totalmente diverso per gli enti locali non sottoposti a patto di stabilità. Per tali enti il comma 562 della finanziaria 2007 riprende quasi totalmente il comma 198 rimodulando solamente l'obiettivo. Per i piccoli enti si tratta infatti, a decorrere dal 2007, di non spendere più per personale rispetto all'anno 2004 e di poter fare assunzioni solamente nel limite delle cessazioni dell'anno precedente. La norma stessa prevede che per il calcolo vadano esclusi gli importi relativi agli arretrati contrattuali.

La considerazione può sembrare banale, ma in sintesi si può individuare il seguente corollario alla disposizione principale: un dipendente che nel 2004 ha lavorato per 12 mesi e nel 2007 è ancora presente nell'ente locale a parità di tempo del lavoro e di condizioni soggettive, avrà il medesimo costo stipendiale al fine del calcolo delle spese di personale, vista la neutralizzazione degli arretrati contrattuali.

Norma quindi cogente ed imperativa fin da subito con il doppio obiettivo di interagire sulla spesa e sulle possibilità di assunzione.

Nonostante la chiarezza della disposizione rimangono però alcuni dubbi di non facile soluzione viste le varie interpretazioni nel merito.

Come considerare il concetto: "cessazioni a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente".

Si tratta di capire se ai fini del rispetto della norma sia possibile considerare *solo* le cessazioni avvenute nell'anno precedente oppure se si possa fare un calcolo cumulativo di tutte le cessazioni intervenute dal 2004 in poi.

La questione è particolarmente sentita dagli enti di più piccole dimensioni.

Sull'argomento, purtroppo, ci sono state interpretazioni diverse che di seguito proviamo a sintetizzare.

Da una parte troviamo alcune sezioni regionali di Corte dei conti che adottano un atteggiamento più "elastico" affermando che sarebbe un'incongruenza considerare solo le cessazioni intervenute nell'anno prima. Citiamo la Corte dei conti della Lombardia nella delibera 28/2007: *il riferimento alla possibilità di procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente non tiene in sufficiente conto*

due elementi. Il primo, dato dalla circostanza che la base di riferimento per il contenimento delle spese di personale è stabilita in relazione all'anno 2004. Il secondo che le normative, succedutesi negli ultimi anni, hanno comportato enormi difficoltà a sostituire il personale che cessava l'attività.

Al fine di evitare possibili censure di incostituzionalità delle norme in questione occorre quindi fornire un'interpretazione in linea con le sue finalità ed i precetti costituzionali, e può ritenersi che il legislatore abbia inteso prevedere che, fermo restando il limite generale della spesa di personale che non può superare quella sostenuta nel 2004, gli enti possano procedere a nuove assunzioni nei **limiti delle cessazioni di precedenti rapporti di lavoro che siano avvenute a partire dall'anno 2004**, purchè l'ammontare totale del costo del personale, comprensivo delle nuove assunzioni, non sia superiore alla spesa sostenuta nel 2004.

Afferma anche la Corte dei conti della Sardegna nel parere 6/2008: *la Sezione osserva che la ratio legis della norma consiste nel rispetto del prevalente e concorrente limite del tetto di spesa dell'E.f. 2004 (limite specifico), criterio determinante ai fini del coordinamento della finanza pubblica; pertanto il rispetto del limite specifico delle cessazioni dal servizio rispetto all'anno precedente (limite annuale) appare ragionevole e rispettoso dell'autonomia dell'Ente laddove il criterio di calcolo cumulativo (limite cumulativo) non consentisse il rispetto del prevalente e concorrente limite del tetto di spesa dell'E.f. 2004.*

Di pari avviso anche la sezione di controllo della regione Toscana.

Dall'altra parte invece la Corte dei conti del Veneto, la quale, non convinta di ciò, ha sollevato innanzi alla Sezione delle Autonomie la questione di massima di interesse generale relativa alla interpretazione dell'espressione "nel precedente anno" inserita nel comma 562.

La Sezione Autonomie adotta un criterio più rigido rispetto a quanto espresso in precedenza e conclude nel seguente modo la Deliberazione n. 8/2008: *l'espressione "nel precedente anno" inserita nell'art. 1, comma 562, della legge finanziaria per il 2007, come modificato dall'art. 3, comma 121, della legge finanziaria per il 2008, debba essere interpretata secondo il criterio che considera "precedente" l'anno 2006, in quanto si tratta di espressione contenuta nella legge finanziaria per il 2007, entrata in vigore il 1° gennaio 2007 e, rispetto a tale data, è precedente l'anno 2006*

Come considerare la mobilità ai fini del concetto di "cessazione" e "assunzione"

Si ritiene che la mobilità costituisca a tutti gli effetti sempre cessazione e assunzione di un rapporto di lavoro cambiando il datore di lavoro ed essendoci la necessità di stipulare un nuovo contratto. Solamente ai fini del Dpcm approvato nel 2006 con effetti 2005-2007 la mobilità era stata considerata neutra ai fini del rispetto delle regole ivi previste; regole peraltro di natura economico-finanziaria. Pertanto, dal punto di vista giuridico, non vi è dubbio che la mobilità sia sempre assunzione e sia sempre cessazione. Di avviso contrario un parere della Funzione Pubblica che fa salve le disposizioni "generiche" del Dpcm in questione. È comunque piuttosto strano che un Dpcm possa fissare dei criteri generali validi al di fuori del decreto stesso che ha invece lo scopo di precisare alcune modalità di attuazione di altre norme.

Sono invece concordi le sezioni regionali della Corte dei conti nel ritenere la mobilità sempre assunzione e cessazione. Citiamo ad esempio il parere n. 15/2007 della sezione Sardegna che conclude: *pertanto, ai sensi dell'art. 1 c. 562 l. n. 296/2006, nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente devono ricomprendersi anche le cessazioni intervenute per mobilità.*

Le deroghe

Certamente anche per questi motivi la Finanziaria 2008 all'art. 3 comma 121 ha dato la possibilità anche agli non soggetti al patto di stabilità di derogare dalle disposizioni di cui al comma 562.

Tali deroghe devono contenere innanzitutto una forte e valida motivazione. Inoltre sono possibili a condizione:

- a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento;
- b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento.

La legge n. 133/2008 di conversione del DI n. 112 ha però ulteriormente limitato la possibilità delle deroghe. Infatti, all'art. 76 comma 2 è previsto che, nell'attesa dell'emanazione del Dpcm già commentato al capitolo precedente, le deroghe previste dall'articolo 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, **sono sospese**, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci.

Le spese per le unioni di comuni, consorzi, ecc.

Razionalità e costituzionalità delle limitazioni alle spese di personale per i piccoli comuni e modalità di calcolo per le Unioni di comuni.

Sono questi i due aspetti rilevanti della Delibera n. 81 del 22.10.2008 della Sezione regionale della Corte dei Conti della Lombardia.

La richiesta di un Sindaco in merito alla disciplina delle spese di personale per una Unione di comuni costituisce l'occasione per i giudici contabili di precisare alcuni argomenti sul difficile comportamento che gli enti devono adottare ai fini di rispettare questo limite di finanza pubblica. Per quanto riguarda gli enti di minori dimensioni la sezione lombarda si sofferma ancora una volta sulla razionalità e costituzionalità del sistema delineato in quanto si è ancora il dato di riferimento ad un valore storico, l'anno 2004, che nel corso degli anni potrebbe aver subito legittime modifiche.

Alcune di queste vengono peraltro elencate nella delibera: azioni organizzative, rientro in servizio dopo la maternità, cessazione di un'aspettativa non retribuita e, aggiungiamo noi, casi di trasformazione da un rapporto di lavoro a tempo parziale a tempo pieno.

Per superare le inevitabili difficoltà di tali enti la finanziaria 2008 aveva poi previsto le cosiddette "possibilità di deroga" ora però parzialmente ridotte con l'entrata in vigore della Legge n. 133/2008 (sono ancora vigenti solo negli enti con non più di dieci dipendenti a tempo pieno).

E proprio in tale quadro si innestano **le questioni inerenti le unioni di comuni, ovvero a tutte quelle forme di gestione associata** che gli enti locali hanno realizzato ai fini di garantire migliori servizi ai cittadini.

La questione molto confusa ed incerta ora trova un chiarimento in questo parere della Sezione regionale della Lombardia. I dubbi si concentrano in particolare su due aspetti: quali sono le possibilità di assunzione per le unioni e quali vincoli di spesa devono rispettare.

Sull'argomento era intervenuta la Funzione pubblica con una nota del 1 febbraio 2007 precisando che valgono i limiti di spesa sul personale previsti per i singoli enti ovvero, in caso di assunzione da parte dell'unione, la spesa inciderà sui vincoli assunzionali dei comuni.

I giudici contabili, andando nella medesima direzione, ritengono innanzitutto che il contenimento del personale deve verificarsi sotto il profilo sostanziale anche nei casi di servizi svolti attraverso la costituzione di un'unione che nel caso specifico non esisteva nel 2004 anno di riferimento per il calcolo della spesa.

Confermato quindi che in assenza di una normativa di dettaglio il riferimento non può che essere al comma 562 della Finanziaria 2007, l'obiettivo sarà raggiunto solamente qualora la somma delle spese di personale sostenute dai singoli Comuni che costituiscono l'Unione con quelle di quest'ultima sia inferiore a quella sostenuta dai Comuni nel 2004.

Peraltro viene ribadito che la necessità di costituire una gestione associata discende dalla volontà di garantire migliori servizi con minori spese e che quindi esiste una coincidenza tra la normativa in materia di riduzione dei costi del personale e il convenzionamento tramite unione. Si tratta quindi di una situazione di sostanza: non un riferimento al singolo ente, ma piuttosto una valutazione complessiva che va nella direzione di evitare incrementi di spesa incontrollati. Dalla costituzione del nuovo soggetto ne deve conseguire un effettivo risparmio; considerare sia la spesa dell'unione sia quella dei singoli enti è un comportamento ragionevole anche nella direzione di evitare che si possano creare incrementi elusivi dei limiti posti ai singoli soggetti partecipanti.

Questo approfondimento è stato realizzato in collaborazione con “Strumentario Enti Locali”, rivista specializzata di Diritto Italia (www.entilocali.dirittoitalia.it).