



Gli
approfondimenti
di **Publika**

ULTIMI PARERI
SULLE SPESE DI PERSONALE

A cura di Gianluca Bertagna

Numero 27
Febbraio 2010

www.publika.it

**GLI ULTIMI PARERI DELLA CORTE DEI CONTI
IN MATERIA DI SPESE DI PERSONALE
a cura di Gianluca Bertagna**

Come sappiamo la Sezione Autonomie della Corte dei conti è intervenuta recentemente con alcuni pareri a risolvere dei dubbi interpretativi in materia di spese di personale, rivedendo anche delle posizioni ormai consolidate da parte delle Sezioni regionali.

Spesso mi viene chiesto come l'ente può comportarsi in questi casi.

Adeguarsi alle nuove interpretazioni o continuare come si è sempre fatto prima?

Che peso dare alle nuove interpretazioni che essendo "nazionali" sembrano più forti di quelle "regionali"? E cosa accade se ora, rifacendo i calcoli con le nuove interpretazioni, scopro che non ho rispettato i parametri?

La risposta è difficile.

Da una parte c'è l'aspetto giuridico; e sappiamo che tutti i pareri o le interpretazioni o le circolari non hanno effetto di legge.

Dall'altra c'è un aspetto logico: se ad ogni parere "diverso" che viene rilasciato debbo correre per adeguarmi quando mai avrò dei dati omogenei e definitivi per valutare la mia virtuosità?

Quindi, ritengo sia giunto il momento nel quale ciascun ente debba fare delle scelte autonome di buon senso e razionalità nell'individuazione delle voci e nelle modalità di calcolo delle spese di personale.

Riporto di seguito il mio intervento, che riassume la questione degli ultimi pareri, in parte pubblicato su Guida al Pubblico Impiego de Il Sole 24 Ore del mese di Febbraio 2010.

Premessa

I limiti in materia di spesa di personale, pur contenuti da sempre nel D.lgs. 267/2000, hanno avuto un picco di attenzione del legislatore a partire dalla Finanziaria 2006 allorquando fu introdotto il comma 198 che imponeva una soglia non superiore a quanto speso nel 2004 meno l'1%. Regola valida per tutti gli enti locali, a prescindere dalla dimensione, che è stata disapplicata con la Finanziaria 2007. Da quel momento le disposizioni si sono spaccate: da una parte le norme per gli enti soggetti a patto e dall'altra quelle per gli enti esclusi.

**Enti soggetti a patto di stabilità
Comma 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, garantendo il **contenimento della dinamica retributiva e occupazionale**, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative.

**Enti non soggetti a patto
Comma 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 2004.**

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 (stabilizzazioni).

Queste rimangono ancora oggi le regole in vigore che vanno rispettate e rendicontate, attraverso apposita sezione all'interno dei Questionari sul bilancio di previsione e sul rendiconto della gestione, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Deroghe

Successivamente, su pressante richiesta degli enti, il legislatore ha limitato rispetto al passato il sistema delle deroghe alle limitazioni di cui sopra, introducendo dei paletti rigidi in aggiunta all'imprescindibile motivazione per lo sfioramento. Il tutto è stato disciplinato dall'art. 3 comma 120 e comma 121 della Legge finanziaria per il 2008. È appena il caso di puntualizzare che le deroghe sono attualmente sospese (ovvero non possono essere adottate) dagli enti non soggetti a patto di stabilità con più di dieci dipendenti a tempo pieno.

Ulteriore limite

Nel frattempo, con il DI n. 112/2008 convertito dalla Legge n. 133/2008, è stato introdotto un ulteriore parametro di virtuosità, valido attualmente solamente per gli enti soggetti a patto di stabilità: la riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti facendo prevalentemente leva sulle somme della contrattazione integrativa decentrata.

Sull'argomento si sono succedute diverse interpretazioni che hanno dapprima ritenuto questo limite direttamente ed immediatamente applicabile e successivamente ne hanno dato un valore di "prudenza" a cui è meglio attenersi in attesa dell'emanazione del collegato Dpcm previsto sempre dell'art. 71 del D.L. n. 12/2008.

Sull'art. 76 comma 5 del DL n. 112/2008	
Norma di principio a cui è meglio adeguarsi per prudenza	Corte dei conti - Veneto 29/2009
Non è di immediata applicazione fino all'emanazione del Dpcm	Corte dei conti - Sezione Autonomie – Delibera n. 3/2010

Vincoli assunzionali

Mentre le disposizioni di cui al comma 557 e al comma 562 non contengono una sanzione per il mancato rispetto dei vincoli previsti, il legislatore ha ritenuto introdurre due divieti di assunzione in caso di non virtuosità.

In dettaglio, non è possibile procedere ad assunzione di personale qualora l'ente, nell'anno precedente, non abbia rispettato il patto di stabilità e qualora l'ente abbia un rapporto tra spese di personale e spese correnti superiore al 50%.

In un interessante parere della Corte di conti della Lombardia (la Deliberazione n. 605/2009) appare che il divieto scatta anche quando un ente è già a conoscenza nel corrente anno che non potrà rispettare il patto di stabilità.

Mancato rispetto patto o limitazione spesa personale	
Divieto di assunzione per chi non rispetta il patto nell'anno precedente	DI n. 112/2008 – Art. 76 comma 3
Trasformazione da part-time a tempo pieno per chi non rispetta il patto	Non è nuova assunzione, rispetto delle altre norme in materia di spese di personale – C.C. Veneto 80/2009
Il divieto vale anche per l'anno in corso per chi non ha rispettato il patto	C.C. Lombardia – 605/2009

Base di calcolo

Uno dei maggiori dubbi degli operatori degli enti locali è la risposta alla domanda su quale sia la base di partenza per ridurre la spesa di personale.

Mentre non ci sono dubbi per gli enti non soggetti al patto (lo stesso comma 562 afferma che si tratta dell'anno 2004), le province e i comuni sopra i 5.000 abitanti non trovano risposte chiare.

Proprio per il carattere generale del disposto normativo, è stato più volte affermato, anche dall'Anci, che le amministrazioni possono fare riferimento nella propria autonomia all'anno che ritengono più opportuno. Tale impostazione è confermata dai questionari redatti dalla Corte dei conti sul bilancio di previsione dell'anno 2009 laddove viene lasciata libera la compilazione del riferimento all'anno da prendere come base di calcolo della riduzione.

Invece, tesi prevalente, confermata di recente dalle Deliberazioni n. 2 e 3 del 2010 della Sezione Autonomie della Corte dei conti, è quella che richiede una riduzione "progressiva e costante" rispetto all'anno precedente. Si tratta quindi di un obiettivo mobile e dinamico destinato a cambiare ogni periodo di riferimento. In altre parole il risultato dell'anno precedente diventa l'obiettivo dell'anno successivo. Tale analisi è particolarmente suggestiva, ma porta con sé il rischio di operazioni sul personale che tengano solo conto dell'aspetto contabile. Converrebbe infatti all'amministrazione "riempire" il più possibile il divario tra un anno e l'altro per non perdere la possibilità di utilizzare in futuro il margine che la riduzione porterebbe. Si potrebbe così ottenere l'effetto perverso di incrementare la spesa (pur nei limiti) anche per sopperire ad esigenze differibili e protraibili nel tempo. Insomma: va bene essere virtuosi, ma non troppo!

Arretrati sì, arretrati no

Altra questione fondamentale è il conteggio o meno delle somme per arretrati e adeguamenti contrattuali nel calcolo di cui al comma 557 (il comma 562 esclude tali somme direttamente).

Mentre in un primo momento non sembrava possibile escluderli dalla mancanza di previsione normativa esplicita, oggi le tesi prevalenti vanno nella direzione opposta. Sia la Corte dei conti della Lombardia nella Deliberazione n. 42/2009 che la Sezione delle Autonomie nella Deliberazione n. 2/2010 affermano che, trattandosi di spese "non discrezionali", non rientrano nelle limitazioni sulle spese di personale. I giudici lombardi, per lo stesso motivo, ma nella Deliberazione n. 342/2009, escludono dal calcolo anche le somme di parte di stabile del fondo delle risorse decentrate correlate ad incrementi obbligatori contrattuali.

Le voci

La casistica sia delle tipologie di prestazioni lavorative che delle singole voci di busta paga sono state oggetto di diversi quesiti che gli enti hanno sottoposto alla Sezione regionali della Corte dei conti.

Gli enti locali fanno ancora spesso riferimento alla Circolare del MEF n. 9/2006. Quest'ultima sembra che ad oggi costituisca ancora la pietra miliare in termine di definizione di spesa di personale. Se questo appare razionale da un punto di vista sistematico, va però ricordato che la Circolare dava indicazioni interpretative ad una norma totalmente disapplicata. Le regole normative per la riduzione della spesa sono ad oggi contenute esclusivamente nel comma 557 della Legge finanziaria 2007 e nell'art. 76 comma 1 del DL n. 112/2008 sopra citato. Mentre su queste voci non vi è dubbio che sia il legislatore a comandare, per quanto riguarda le altre singole partite di spesa si sono avvicinate, spesso in contraddizione, non poche interpretazioni delle sezioni regionali della Corte dei conti che hanno reso vita non facile agli operatori che a seconda dell'ubicazione geografica inseriscono o meno tra le spese determinati valori.

È intervenuta sull'argomento anche la Sezione autonomie con la Deliberazione n. 16 di fine anno 2009 la quale ha affermato, contrariamente a quanto ormai consolidato, l'esclusione dal calcolo degli incentivi per la progettazione (ex Merloni), gli incentivi Ici e i diritti di rogito erogati al Segretario comunale.

Probabilmente è giunto il momento di tirare le fila, ovvero di scegliere se affidarsi più a un criterio di natura sostanziale oppure formale. Il primo, prevalentemente utilizzato fino ad oggi, va nella direzione di affermare che è spesa di personale tutto ciò che è riconducibile ad un'attività lavorativa svolta nell'ente. Il secondo verifica invece la provenienza delle risorse e l'allocatione in bilancio. A ciascun ente, in attesa di eventuali successivi chiarimenti, spetta la scelta, con criteri di razionalità, logica e buon senso.

Comma 557 - Voci da includere – Definizioni Legislative	
Personale dipendente a tempo indeterminato ed determinato (tra cui art. 90 del Tuel e contratti di formazione e lavoro)	Art. 1 Comma 557 della Legge Finanziaria 2007
Collaborazioni coordinate e continuative Contratti di somministrazione Incarichi di cui all'art. 110 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.	Art. 71 Comma 1 del DI n. 112 così come convertito dalla L. 133/2008

Comma 562 - Voci da includere – Definizioni Legislative	
Personale dipendente a tempo indeterminato ed determinato	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 2004. 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.
Collaborazioni coordinate e continuative Contratti di somministrazione Incarichi di cui all'art. 110 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.	Rimane il forte dubbio che tali spese siano da ricomprendere nella definizione di spesa di personale ai sensi del comma 562. Per due motivi: 1. Il comma 562 non "allarga" ad altre tipologie di rapporto così come invece aveva letteralmente fatto il comma 198 dell'anno precedente; 2. L'art. 76 comma 1 che introduce tali tipologie di spesa riguarda esclusivamente il comma 557 (vedi anche Parere del Viminale Prot. 15700 5F 0013314)

I problemi dei piccoli

Altri due dubbi non lasciano tranquillità agli enti non soggetti a patto. Come abbiamo precisato questi enti oltre a non superare la spesa del 2004 non possono effettuare assunzioni se non nel limite delle cessazioni complessivamente intervenute nell'anno precedente.

Ed ecco le incertezze:

- la cessazione per mobilità si può utilizzare per tale calcolo?
- si possono altresì utilizzare le cessazioni intervenute negli anni precedenti e non effettivamente ricoperte fino al momento della nuova assunzione?

La prima questione non è indifferente e coinvolge anche alcune Sentenze della Corte di Cassazione. Riportiamo di seguito le più consolidate interpretazioni sull'argomento.

Corte dei conti della Lombardia Delibera n. 33/2007	Il comma 562 è nuova che disciplina esaustivamente la spesa di personale per l'anno 2007 e pertanto non viene in rilievo l'applicabilità del Dpcm del 15.02.2006
Corte dei conti della Sardegna Parere n. 15/2007	Il Dpcm è implicitamente abrogato. Anche la mobilità all'interno del comparto concorre a determinare il monte delle cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel limite delle cessazioni "complessivamente" intervenute nel corso dell'anno precedente
Corte dei conti della Lombardia Delibera n. 91/2008	Se da un punto giuslavoristico, il trasferimento per mobilità, disciplinato nell'ambito del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 non comporta la cessazione del rapporto di lavoro in capo all'ente di provenienza e la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro nell'ente destinatario del trasferimento, ma determina la prosecuzione, in capo al nuovo datore di lavoro, del rapporto incardinato nel precedente dal punto di vista, che interessa in questa sede, di disciplina di contabilità e finanza pubblica la mobilità può essere considerata cessazione perchè l'ente di destinazione potrà procedere alla costituzione del nuovo rapporto solo nei limiti nei quali potrà procedere a nuove assunzioni ed incrementi di spesa di personale.
Corte dei conti del Piemonte Parere n. 8/2008	... si possa ritenere sussistere una cessazione del rapporto di lavoro con un Ente non solo a seguito di estinzione del rapporto, ma anche nei casi di passaggio di personale ad altra amministrazione attraverso la procedura di mobilità
Corte dei conti del Veneto Deliberazione n. 183/2008	ai fini dei vincoli assunzionali, è da ritenersi che la mobilità in uscita da un ente minore (non soggetto al patto) non costituisca mai cessazione del rapporto di lavoro legittimante una nuova assunzione
Dipartimento della Funzione Pubblica Circolare n. 4/2008	la mobilità di personale non può essere considerata cessazione a seguito del trasferimento, infatti il rapporto di lavoro prosegue con un altro datore di lavoro e dunque l'amministrazione cedente può solo beneficiare dell'avvenuta cessazione del contratto in termini di risparmio di spesa e di razionalizzazione degli organici, mentre la spesa permane in termini globali. Pertanto la cessazione per mobilità non può essere considerata utile ai fini delle assunzioni vincolate verificatesi nell'anno precedente
Viminale Pareri Prot. n. 15700 5B4 0007901	La mobilità non può essere considerata una cessazione a tutti gli effetti, come precisato in più occasioni anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in quanto non dà luogo alla fuoriuscita di un soggetto dal circuito del lavoro con conseguente venir meno della relativa spesa del soggetto medesimo.

Alla luce di tali contrastanti interpretazioni è stata sottoposta la questione alla Sezione Autonomie della Corte dei conti la quale con la Deliberazione n. 21/2009 ha sancito che *l'art. 1, comma 562, della legge 296/2007 è da interpretare nel senso che nel novero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente non siano da comprendere quelle derivanti da trasferimenti per mobilità.*

A giustificazione della decisione viene evidenziato che, a livello di finanza pubblica complessiva, se a fronte di una mobilità in uscita, fosse consentito procedere a nuova assunzione, ciò darebbe luogo, oltre che a un incremento numerico di personale, anche a un nuovo onere a carico della finanza.

La Corte di cassazione

Per completezza è opportuno richiamare anche due sentenze della Corte di cassazione, la quale, in materia di mobilità è entrata nel merito dal punto di vista giuridico.

La Corte, con sentenze n. 26021/2008 e n. 23678/2009, fa una netta separazione tra le procedure di mobilità consistenti nel passaggio diretto tra dipendenti di pubbliche amministrazioni diverse, rispetto alle procedure di mobilità scaturenti da un bando o avviso. Le prime sono considerate prosecuzioni di rapporto di lavoro con altro datore, le seconde, costituiscono una novazione del rapporto di lavoro assimilabile a quella per l'assunzione tramite concorso pubblico. Si tratta quindi di nuove assunzioni a tutti gli effetti.

La seconda questione, se si possono contare anche le cessazioni degli anni precedenti non ricoperte, è stata altresì trattata dalle varie Sezioni regionali della Corte dei conti. Di seguito una sintesi dei principali pareri rilasciati.

La questione della cessazione nell'anno precedente per i comuni non soggetti a patto Comma 562 Aspetti temporali	
Corte dei conti della Lombardia Delibera n. 33/2008	Appare logico interpretare l'inciso "complessivamente intervenute nel precedente anno" nel senso di cessazioni dal servizio avvenute nel periodo di riferimento e rifluenti nell'anno precedente a quello di raffronto in modo da formare un numero complessivo di vacanze utilizzabili.
Corte dei conti della Sardegna Parere n. 6/2008	Il rispetto del limite specifico del rispetto del limite 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.
Corte dei conti della Toscana Parere n. 19/2007	La prevista possibilità di procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente si presta ad essere interpretata estensivamente, nel senso che, fermo restando il limite generale della spesa di personale, l'assunzione o la stabilizzazione può essere operata se l'Ente ha registrato, a partire dal 2004, cessazioni di precedenti rapporti di lavoro.
Sezione Autonomie Delibera 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
Corte dei conti del Veneto Delibera 71/2008	Alla luce della condivisibile soluzione alla questione di massima fornita da dalla Deliberazione n. 8/2008, questa Sezione ritiene che, ferma restando la sussistenza delle altre condizioni che legittimano le assunzioni da parte del Comune istante, quest'ultimo debba porre riferimento per le assunzioni da effettuarsi nel corrente anno (2008) alle cessazioni complessivamente intervenute negli anni 2006 e 2007

Se avete a disposizione pareri che Aran, Corte dei Conti, Funzione Pubblica o altri Istituti hanno rilasciato ai Vostri enti e ritenete che gli stessi si possano condividere con i colleghi potete inviarli a info@publika.it. Provvederemo ad inserirli nei nostri approfondimenti gratuiti. Grazie.