



Gli
approfondimenti

di **Publika**

**LA MANOVRA ESTIVA E L'IMPATTO
SULLA GESTIONE
DELLE RISORSE UMANE**

A cura di Gianluca Bertagna

**Numero 31
Giugno 2010**

www.publika.it

LA MANOVRA ESTIVA E L'IMPATTO SULLA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

A cura di Gianluca Bertagna

In attesa della conversione del DI n. 78/2010, proponiamo di seguito un approfondimento sulla manovra estiva relativamente all'impatto sulla gestione delle risorse umane.

L'articolo è apparso su Guida al Pubblico Impiego de Il Sole 24 ore del mese di Giugno.

Sono diverse le novità in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni. Con questo approfondimento desideriamo sottolineare in modo particolare le limitazioni introdotte sulla gestione delle risorse umane, sia con riferimento alla spesa, ma anche alle vere e proprie assunzioni.

Premessa

La ricetta del governo per contenere i costi dei dipendenti pubblici si chiama turn-over. Il decreto legge n.78/2010 interviene drasticamente con una manovra che porta in tre anni ad una riduzione di 400.000 posti di lavoro di dipendenti pubblici.

Il collegamento diretto tra le assunzioni e le cessazioni vale per tutta la pubblica amministrazione, compreso gli enti locali, anche se, come vedremo, con modalità diverse.

Il principio turn-over

Nel triennio 2011 – 2012 - 2013 le amministrazioni pubbliche potranno procedere ad assunzioni solamente nel limite del 20% le cessazioni dell'anno precedente. Tale regola permetterà il passaggio a fine 2013 da 3,3 a 2,9 milioni di dipendenti pubblici. Questa regola generale è però derogata in alcuni comparti. Infatti nelle università la percentuale del turn-over è del 50%, mentre sale al 100% nel settore delle forze armate e di sicurezza. Le autonomie locali mantengono invece la percentuale del 20%, anche se in questo caso non è correlata tanto al numero dei dipendenti cessati quanto piuttosto al costo degli stessi. Per la pubblica amministrazione centrale è pure prevista la possibilità di sommare gli "avanzi" non utilizzati per giungere comunque a poter assumere una unità. Riportiamo nello schema seguente la sintesi dei tagli.

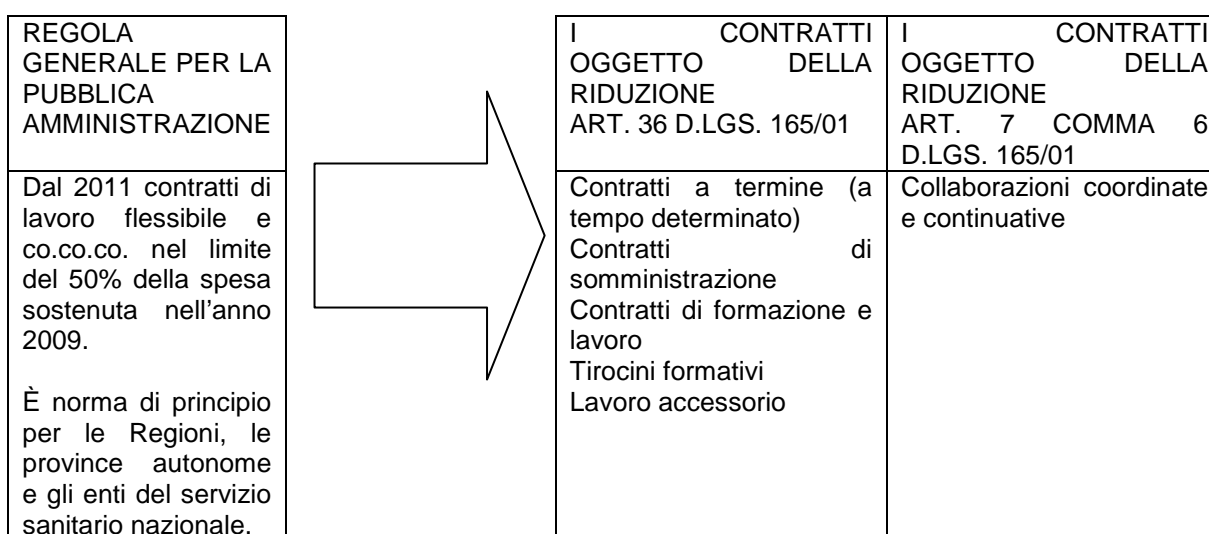
REGOLA GENERALE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	REGOLA PER GLI ENTI LOCALI	REGOLA PER LE UNIVERSITA'	FORZE ARMATE E DI SICUREZZA
Assunzioni nel limite del 20% delle cessazioni avvenute l'anno precedente	Blocco negli enti con spesa di personale su spese correnti maggiore del 40%. Negli altri enti assunzioni nel limite del 20% della spesa delle cessazioni dell'anno precedente	Assunzioni nel limite del 50% delle cessazioni avvenute l'anno precedente	Assunzioni nel limite del 100% delle cessazioni avvenute l'anno precedente

I contratti di lavoro flessibile.

Sono in arrivo anche gravi e forti tagli sui contratti di lavoro flessibile di cui all'articolo 36 comma 2 del decreto legislativo n. 165/01 e alle collaborazioni coordinate e continuative di cui all'articolo 7 comma 6 del medesimo decreto. Dall'anno 2011 le pubbliche amministrazioni centrali potranno avvalersi di personale a tempo determinato, con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Stesso limite del 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per i contratti di formazione lavoro, per i tirocini formativi, per i contratti di somministrazione e per il lavoro accessorio.

L'obbligo di contenimento della spesa per contratti di lavoro flessibile non sembra applicarsi direttamente agli enti locali. Infatti il comma 28 dell'articolo 9 del decreto legge numero 78/2010 afferma che il limite del 50% sulle forme flessibili costituisce principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica al quale si adeguano le regioni, le province autonome e gli enti del servizio sanitario nazionale, senza quindi ricomprendere gli enti locali.

Inserire uno schema sulla limitazione del 50% del lavoro flessibile.



Le regioni e gli enti locali

Sono due le norme del sistema legislativo vigente che regolano il contenimento delle spese di personale di regioni ed enti locali. Gli enti soggetti al patto di stabilità devono infatti rispettare il comma 557 della finanziaria 2007 e successive modifiche e integrazioni. Gli enti non soggetti al patto devono invece fare riferimento al comma 562 della stessa finanziaria.

La manovra estiva interviene su entrambe le disposizioni. Ecco il dettaglio.

Enti soggetti al patto di stabilità.

L'articolo 1 comma 557 della finanziaria 2007 viene totalmente riscritto introducendo nuovi elementi per il calcolo e nuovi riferimenti degli obiettivi di contenimento della spesa. In tale precisazione introdotta dal legislatore vi è l'affermazione che nel calcolo rientrano sia gli oneri riflessi che l'irap, ma soprattutto che dallo stesso vanno escluse le somme relative ai rinnovi contrattuali. Si tratta di una conclusione sulla quale negli ultimi tempi erano giunte un po' tutte le sezioni regionali della Corte dei conti, oltre alla Sezione Autonomie che ha confermato all'inizio anno del 2010 tale impostazione.

Le leve su cui gli enti locali devono fare riferimento per l'abbattimento della spesa sono quella retributiva ed occupazionale da modulare nell'ambito della propria autonomia. Questa volta però il legislatore non si ferma a enunciare un principio. Vengono infatti elencati una serie di priorità su cui gli operatori delle autonomie devono puntare l'attenzione. Si tratta nello specifico:

- **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.** Viene di fatto ripreso il contenuto dell'articolo 76 comma 5 del decreto legge numero 112/2008 anche se in quel comma si richiedeva la riduzione soprattutto sul contenimento dei costi della contrattazione integrativa; nel novellato comma 557 è invece necessario fare riferimento a un parziale reintegro di coloro che cessano dal servizio e ad un più oculato utilizzo dei contratti di lavoro flessibile di cui all'articolo 36 comma 2 del decreto legislativo numero 165/2001 ovvero: contratto di formazione lavoro, contratto a termine, contratto di somministrazione e lavoro accessorio.
- **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.** In questo caso l'accento è posto sull'organizzazione dell'ente locale che dovrà essere attentamente valutata anche con l'obiettivo della riduzione dei posti dirigenziali. La ratio della disposizione potrebbe far ritenere che in tale ambito si potranno collocare anche la riduzione degli incarichi di posizione organizzativa negli enti privi di figure dirigenziali.
- **Contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per l'amministrazione statale.** Il contratto decentrato costituisce uno degli elementi cardine su cui basarsi per ridurre le spese di personale. Come ben sappiamo le azioni possono essere concentrate soprattutto su quella parte di fondo definita variabile, ovvero a quantificazione annuale. L'inserimento di tale vincolo all'interno del comma 557 fa comunque ritenere che un incremento di fondo in presenza del mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle spese di personale non sia comunque in linea con le richieste dal legislatore. Il testo si coordina in ogni caso con l'articolo 40 del decreto legislativo numero 165/2001 come riscritto dalla riforma Brunetta. È stato infatti previsto che le amministrazioni locali possano incrementare il fondo delle risorse decentrate solo nel rispetto del patto di stabilità e dei vincoli sul contenimento della spesa di personale.

**IL COMMA 557 DELLA FINANZIARIA 2007
DOPO LA MANOVRA ESTIVA**

1. 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 organici;
 - c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.
2. 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.
3. In caso di mancato rispetto della presente norma, 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

Il decreto legge cerca di inserire in un'unica disposizione tutte le norme relative alle spese di personale succedutesi nel tempo. In modo particolare all'interno del comma 557 viene affermato che costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale assunto ai sensi dell'articolo 110 del decreto legislativo 267/2000, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati senza estinzione del rapporto di lavoro pubblico in strutture e organismi variamente partecipati o comunque facenti capo all'ente. Si tratta, come ben sappiamo, della stessa definizione dell'articolo 76 comma 1 del decreto legge numero 112/2008, che viene di fatto abrogato con le disposizioni del decreto legge della manovra estiva.

Non è stata invece disapplicata la disposizione dell'articolo 76 comma 6 del medesimo decreto, che prevede l'emanazione di un Dpcm ad oggi non ancora adottato. Tale decreto ha infatti ancora oggi logica di esistere, proprio perché nel comma 557 sono stati introdotti i riferimenti di cui sopra per i quali sarà necessario stabilire quali sono le regole per il raggiungimento dei principi di virtuosità.

La sanzione.

Questa volta però il legislatore non scherza. Viene infatti introdotta una sanzione per gli enti che non rispettano la riduzione delle spese di personale ai sensi del comma 557 della finanziaria 2007. Si tratta di una sanzione ben conosciuta dagli operatori degli enti locali, ovvero il divieto di assunzione previsto all'articolo 76 comma 4 del DL numero 112/2008 ad oggi valido solamente per il mancato rispetto del patto di stabilità. Il comma prevede infatti che è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.

Il divieto è estremamente forte e viene precisato che non si potranno neppure stipulare contratti di servizi che possano "nascondere" prestazioni di lavoro dipendente.

I piccoli enti.

Rimane pressoché invariato il comma 562 della finanziaria 2007 che prevede il contenimento della spesa di personale per gli enti non soggetti a patto di stabilità. In questo caso la spesa dovrà sempre essere inferiore a quella sostenuta nell'anno 2004, comprensiva di oneri previdenziali e irap, senza conteggiare gli incrementi dei rinnovi contrattuali. Inoltre questi enti possono fare assunzioni solamente nei limiti delle cessazioni a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente. Il legislatore ha sicuramente perso l'occasione di precisare nel dettaglio tale disposizione sia per quanto riguarda le voci di spesa da considerare per il calcolo, ma anche per una dettagliata indicazione di cosa includere nel concetto di cessazione e assunzione, soprattutto con riferimento al caldo tema della mobilità tra enti (Confronta Guida al Pubblico Impiego n. 1 e n. 2 del 2010).

Le deroghe.

Oltre a identificare norme precise sul contenimento delle spese di personale, il legislatore si è sempre premurato di introdurre dei criteri per poter procedere in caso di virtuosità a deroghe in presenza di forti motivazioni. Il punto di partenza è l'articolo 19 comma 8 della legge 448/2001 che così prevedeva: *a decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n.449, e successive modificazioni, e **che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate.***

Successivamente per rendere meglio definito tale principio di massima sono state introdotte all'articolo 3 comma 120 e comma 121 della finanziaria 2008 ulteriori parametri per poter procedere eccezionalmente a superare le spese di personale. Con il decreto legge numero 112/2008 tali deroghe erano peraltro state sospese nei piccoli enti non soggetti a patto di stabilità con più di 10 dipendenti a tempo pieno.

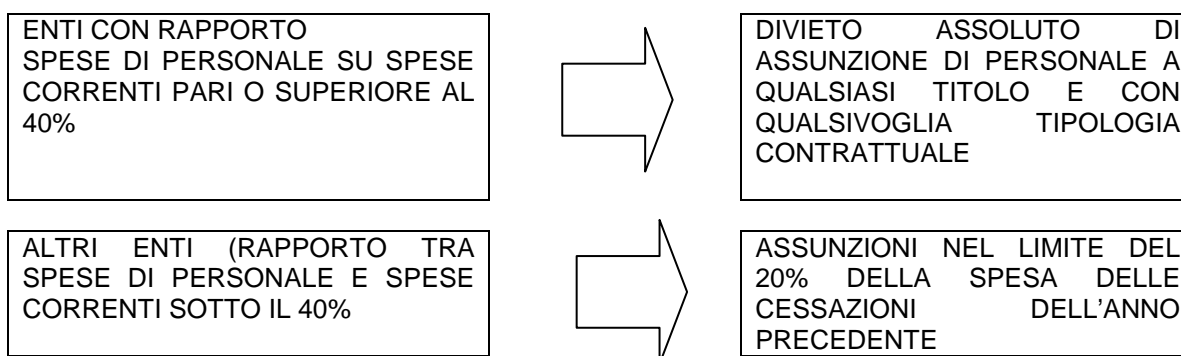
Ora **le deroghe spariscono definitivamente** per tutti gli enti; infatti, dal comma 557 e dal comma 562 vengono soppresse le indicazioni relative ad esse. Dall'entrata in vigore della norma non si potrà quindi più derogare assolutamente dal principio di riduzione della spesa anche se in presenza di parametri di deficitarietà e di dissesto particolarmente virtuosi in materia di personale.

I limiti sulle assunzioni.

Con la manovra estiva 2010 il legislatore non si ferma però solamente ad individuare dei principi di riduzione della spesa, ma chiede agli enti locali un ulteriore sacrificio puntando l'attenzione anche sulle assunzioni. Nello specifico viene previsto che negli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti è pari o superiore al 40% non si possa procedere all'assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. È il divieto assoluto che era già stato introdotto all'articolo 76 comma 7 del decreto legge numero 112/2008 e che ad oggi viene ancora più marcato abbassando la percentuale dal 50% al 40%. Si tratta di una norma a regime.

Lo stesso articolo 76 comma 7 così come novellato prevede però limitazioni alle assunzioni per tutte le altre amministrazioni. Infatti i restanti enti ovvero quelli con una percentuale del rapporto tra spese di personale e spese correnti inferiore al 40%, possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Non abbiamo in questo caso un parametro da calcolarsi sul numero delle "teste". Il riferimento è invece sulla spesa con un margine operativo ridotto al minimo. Infatti il 20% costituisce una misura estremamente bassa per poter assumere. Basti pensare che un dipendente di un ente locale di categoria C ha un costo per un lavoro a tempo pieno e per tutto l'anno di circa € 30.000 comprensivo di oneri. In caso di cessazione di tale dipendente si potranno di fatto spendere solamente € 6.000, ovvero una spesa davvero limitatissima. Viene da chiedersi come faranno, soprattutto i piccoli enti, a gestire i servizi e le attività che il legislatore ancora attribuisce alle autonomie.

Queste ultime disposizioni sulle limitazioni alle assunzioni si applicheranno a decorrere dal 1 gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.



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.