



personalmente efficace, tecnicamente efficiente.

In questo numero:

Spesa di personale

- 1** Le ultime novità in materia di spesa di personale per gli enti non soggetti al patto di stabilità
- 12** Aggiornamento in tema di gestione dei resti nel calcolo dei limiti alle assunzioni.

a cura di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Spesa di personale

Le ultime novità in materia di spesa di personale per gli enti non soggetti al patto di stabilità

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

In continua evoluzione il quadro normativo che disciplina i vincoli in materia di spesa di personale. Nell'ultimo anno si possono contare quanto meno quattro interventi (da ultimo il decreto sulla semplificazione fiscale) che hanno inciso, in maniera significativa, sulla regolamentazione di detta spesa per gli enti locali. Non si contano le deliberazioni interpretative della Corte dei Conti regionali, spesso in posizioni fra loro discordanti. In questo contesto, viene effettuato un esame delle principali novità, legislative e interpretative, con riferimento agli enti non soggetti al patto di stabilità.

Il dilemma dell'applicazione del limite alle assunzioni pari al 40% della spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente

Come si ricorderà, l'art. 14, comma 9, del DL 78/2010 ha riscritto il comma 7 dell'art. 76 del DL 112/2008, prevedendo che: *“è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.”*

La percentuale del 20 % è stata incrementata al 40 % ad opera del comma 10 dell'art. 4-ter del DL 16/2012, inserito in sede di conversione nella L. 44/2012. L'obbligo di considerare, nel calcolo della spesa di personale, da riportare alla spesa corrente, anche quella delle società partecipate, è stato inserito dall'art. 20, comma 9, del DL 98/2011. Ma tornando al DL 78/2010, era evidente come, con la sua entrata in vigore, tutte le amministrazioni, siano esse soggette o meno al patto di stabilità, avessero l'obbligo di contenere il rapporto fra spesa di personale e spesa corrente nel limite del 50%. Dubbi, invece, sussistevano circa gli enti che potevano assumere solo nel tetto del 40% della spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, ossia se tale previsione interessasse anche gli enti di minori dimensioni, superando, in tal modo, il disposto dell'art. 1, comma 562, della L. 296/2006. Le Corte dei Conti si sono divise circa l'abrogazione implicita del suddetto comma 562. La situazione di incertezza sembrava risolta con le pronunce dei magistrati contabili, a sezioni riunite, n. 3 e 4

del 2011. Nella deliberazione 3 veniva affermato che: *“la non riferibilità anche agli enti di minori dimensioni della norma contenuta nella seconda parte del novellato art. 76, comma 7 (assunzioni in misura pari al venti (oggi quaranta) per cento della spesa riferita al personale cessato nell'anno precedente) deriva dall'evidente contrasto logico e sistematico che si porrebbe attraverso un ulteriore limite, ex se alternativo allo specifico peculiare limite alle assunzioni, anche diversamente formulato (in quanto riferito alle cessazioni dei rapporti di lavoro intervenute), contenuto nel comma 562, disposizione, che, come si è ampiamente detto, non risulta abrogata”*.

Posizione pressoché ripetuta nella successiva deliberazione 4. Quindi gli enti non soggetti al patto di stabilità dovevano continuare a rispettare il tetto di spesa fissato nell'ammontare del 2004 (oggi 2008) e potevano assumere sostituendo interamente le cessazioni intervenute nell'anno precedente.

La situazione si è capovolta quando la stessa Corte dei Conti, sempre a sezioni riunite, incidentalmente, riaffronta il problema. Il 17/04/2012, i magistrati contabili si esprimono sulla questione riguardante l'applicazione dei limiti alla spesa per il lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9, comma 28, del DL 78/2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della L. 183/2011. Argomento che, in apparenza, nulla ha a che fare con le assunzioni a tempo indeterminato degli enti non soggetti al patto di stabilità. Ma in questo contesto le sezioni riunite affermano che il comma 9 dell'art. 14 del DL 78/2010, *“ha introdotto per tutti gli enti, sia quelli sottoposti al patto che quelli esclusi, una restrizione alle assunzioni di personale che possono essere effettuate nel limite del 20 (oggi 40) per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente”*. E' evidente che l'affermazione non poteva passare inosservata: parecchio è lo scompiglio che ha creato, portando le associazioni degli enti (Anci in particolare) a forti proteste per questa inversione di interpretazione, non suffragata da nuovi interventi normativi. Le conseguenze sono evidenti: cosa succede delle assunzioni effettuate dagli enti non soggetti al patto di stabilità in sostituzione dell'intero turnover prima del 17 aprile 2012? Ma se l'intervento della Corte dei Conti ha valore interpretativo, questo retroagisce alla data di entrata in vigore della norma e, quindi, anche nel 2011 sono state effettuate assunzioni in eccesso rispetto a quelle consentite dalla legge. Il caos è totale. Ma se da un lato c'è confusione e disappunto, dall'altra un'amministrazione prende carta e penna e scrive ad una sezione regionale chiedendo come si deve comportare alla luce della deliberazione 11/2012. La Corte dei Conti a cui è toccato l'arduo compito di ricondurre a logica il sistema è stata quella lombarda. Con la deliberazione 242/2012, i magistrati contabili della Lombardia si rifanno alle motivazioni contenute nelle deliberazioni 3 e 4 delle sezioni riunite per riaffermare che, ad oggi, risulta ancora pienamente applicabile il comma 562 per gli enti non soggetti al patto di stabilità. Ma, allora, come considerare quanto contenuto nel parere 11/2012? La Corte lombarda sembra dire: un banale incidente di percorso. In altre parole, si afferma che la questione oggetto del parere 11/2012, come detto, non riguardava le assunzioni a tempo indeterminato ma il lavoro flessibile e, quindi, l'inciso incriminato non ha nessuna importanza. Peccato che poche righe prima, la Corte dei Conti lombarda ha sottolineato come le sezioni riunite intervengano nella loro funzione nomofilattica, vale a dire per garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge e la sua posizione vincola le sezioni regionali. Due i dubbi: perché la delibera 3 del 2011 è espressione della funzione nomofilattica, mentre il parere 11 del 2012 non ha questa caratteristica? E

ancora: perché la delibera 11 del 2012 non ha vincolato, nella risposta al quesito, la Corte dei Conti della Lombardia? Risulta evidente, anche ad un profano della materia, come il problema, di massima importanza, dovesse essere risolto, magari attraverso un nuovo intervento delle sezioni riunite. Ma la Corte dei Conti, con un colpo di coda, ha trovato la soluzione: basta ripubblicare la deliberazione n. 11/2012, togliendo ogni riferimento agli enti non soggetti al patto di stabilità quando si fa riferimento all'art. 14, comma 4, del d.l. n. 78/2010. E così, nei giorni scorsi, la Corte ha pubblicato la nuova edizione del parere in questione. In sostanza, quindi, agli enti non soggetti al patto di stabilità si applica ancora il comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

Il tetto di spesa per gli enti non soggetti al patto di stabilità fa riferimento al 2008

Cambia l'anno di riferimento per il controllo della spesa di personale degli enti non soggetti al patto di stabilità: si passa dal 2004 al 2008. La modifica dell'art. 1, comma 562, della L. 296/2006 è avvenuta ad opera dell'art. 4-ter, comma 11, del D.L. 16/2012. Rimane ora da capire che cosa comporti questo cambiamento nella gestione del personale.

Il problema degli arretrati da contratto

Il cambio dell'anno di riferimento pone immediatamente il problema della quantificazione del nuovo importo della spesa di personale da considerare come limite massimo. Si possono quindi presentare almeno due opzioni interpretative. In primo luogo si potrebbe considerare come nuovo limite la spesa sostenuta nel 2008, così come certificata nel questionario inviato a consuntivo alla Corte dei Conti. Tuttavia, questa era quantificata al netto delle *"spese per emolumenti arretrati relativi ad anni precedenti, relativamente alla spesa del 2004, conseguenti al rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro"*.

I criteri per la quantificazione degli emolumenti arretrati si riscontrano nella circ. 9/2006 della Ragioneria Generale dello Stato nella quale si legge che *"ai fini della corretta determinazione della base di calcolo per la riduzione dell'1%, occorre prendere in considerazione l'importo a consuntivo – per gli Enti con contabilità finanziaria vanno considerati gli impegni di spesa – relativo alle predette voci di spesa dell'anno 2004, da cui vanno detratti gli emolumenti per arretrati relativi ad anni precedenti conseguenti al rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro (comma 199, lettera a). Sugli importi così determinati va applicata la prevista riduzione dell'1%. Per quanto concerne la spesa di competenza di ciascuno degli anni 2006, 2007, e 2008, essa va considerata al netto degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti dopo l'anno 2004 (comma 199, lettera b)"*.

Ovviamente le indicazioni della citata circolare devono essere prese *mutatis mutandi* atteso che non si deve più tenere conto della riduzione dell'1% in quanto superata normativamente. Poiché la *ratio* è quella di rendere omogenee le quantità oggetto di confronto, dal punto di vista operativo gli arretrati da considerare nell'anno 2008 erano sostanzialmente pari agli oneri che derivavano dall'applicazione del CCNL 09/05/2006 e del CCNL 11/04/2008 dai quali si ricavano gli aumenti contrattuali

relativi agli anni 2005, 2006 e 2007 sia per la parte relativa agli incrementi stipendiali che per quella afferente all'aumento stabile del fondo per la contrattazione decentrata (art. 4, comma 1, del CCNL 09/05/2006 ed art. 8, comma 2, del CCNL 11/04/2008). Infine, la spesa impegnata nel 2008 doveva essere sterilizzata dei residui passivi derivanti dai rinnovi contrattuali per l'anno 2008 (ovvero, l'indennità di vacanza contrattuale 2008). Se il limite di spesa da considerare nel 2012 è ancora quello certificato nei questionari 2008, allora la spesa 2012 dovrà essere depurata degli effetti contrattuali, sia sul tabellare che sul fondo, derivanti da tutti i contratti richiamati per gli anni 2005, 2006 e 2007, ed in aggiunta dovranno essere considerati sia il CCNL 31/07/2009 (anni 2008 e 2009), sia le indennità di vacanza contrattuali per gli anni 2010, 2011 e 2012 ai sensi dell'art. 9, comma 17, del D.L. 78/2010.

Se da una parte questa impostazione metodologica consente di confrontare l'evoluzione storica della spesa di personale dal 2004 in poi, dall'altra parte presenta una palese incoerenza rispetto, quantomeno, alla lettera della norma: *“per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 (...)”*. Lo spostamento in avanti, dal 2004 al 2008, dell'anno di riferimento sembrerebbe comportare anche una significativa modifica della modalità di calcolo delle spese per emolumenti arretrati. In tal senso, applicando ancora una volta mutatis mutandis la circ. 9/2006 della Ragioneria Generale dello Stato è necessario procedere nel modo seguente:

- a. ricalcolare la spesa del personale per l'anno 2008 dalla quale non andranno depurati gli oneri per i rinnovi contrattuali degli anni dal 2005 al 2007 (né per la parte afferente allo stipendio tabellare, né per l'incremento dei fondi);
- b. depurare la spesa 2012 degli oneri contrattuali relativi agli anni dal 2009 al 2012, ovvero degli aumenti tabellare contenuti nel CCNL 31/07/2009 e dell'indennità di vacanza contrattuale pagata nel triennio 2010-2012 ai sensi dell'art. 9, comma 17, del D.L. 78/2010. In vigore del blocco dei contratti collettivi nazionali non possono esserci residui passivi per oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

Spesa calcolata nel 2008	Ricalcolo della Spesa 2008	Spesa 2012
Impegni in tema di personale negli interventi 1, 3 e 7	Impegni in tema di personale negli interventi 1, 3 e 7	Impegni in tema di personale negli interventi 1, 3 e 7
- oneri per i rinnovi contrattuali per gli anni 2005, 2006 e 2007 (stipendio tabellare, fondo) e residui passivi per gli oneri del 2008 - impegni effettuati nel 2008 per arretrati da CCNL relativi ad anni precedenti (2004-2007)	- nessuna rettifica per i rinnovi contrattuali per gli anni 2005, 2006 e 2007; - impegni effettuati nel 2008 per arretrati da CCNL relativi ad anni precedenti (2004-2007)	- oneri per i rinnovi contrattuali per gli anni dal 2009 al 2012 (CCNL 31/07/2009 ed IVC 2010-2012), non ci sono residui passivi per rinnovi contrattuali - non possono esserci impegni 2012 relativi ad arretrati da CCNL relativi ad anni precedenti

-/+ altre variazioni	-/+ altre variazioni	-/+ altre variazioni
= spesa del personale calcolata nel 2008	= nuovo limite della spesa di personale per l'anno 2008	= spesa di personale per l'anno 2012

Il problema della deroga per l'anno 2008

La spesa di personale sostenuta nell'anno 2008 che, di regola, non poteva superare quella del 2004 ai sensi dell'art. 1, comma 562, della L. 296/2006, ammetteva una deroga per gli enti virtuosi. L'art. 3, comma 121, della L. 244/2007 permetteva di superare il tetto del 2004 agli enti il cui volume complessivo della spesa per il personale in servizio non fosse superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento, ed il cui rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non fosse superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento. I motivi della deroga dovevano essere analiticamente indicate nel documento di programmazione del fabbisogno del personale con relativo parere dell'organo di revisione.

In merito alla natura della spesa di personale effettuata in deroga, la Corte dei Conti, a sezioni riunite, ha specificato che il limite di spesa riferito all'anno 2004 deve essere applicato senza tenere conto delle assunzioni avvenute in deroga. In sostanza, la spesa di personale sostenuta in ciascun anno deve essere decurtata del valore corrispondente alle deroghe. In questo modo, le assunzioni effettuate in deroga produrranno effetti finanziari sull'individuazione del tetto di spesa per il personale solo fino a quando non cesserà il rapporto di lavoro instauratosi tra l'ente locale ed il personale assunto in deroga (Corte dei Conti SS.RR. 5/2011, QM SS.RR. 48/CONTR/2011, Corte dei Conti Lombardia 6/2012/PAR).

La spesa del 2008 era sostanzialmente scomposta in due componenti: la spesa per il personale ordinariamente in servizio e quella riferita al personale assunto in deroga. Spesa, quest'ultima, che, per la giurisprudenza contabile, deve andare ad esaurimento alla cessazione dei sottostanti rapporti di lavoro. Tanto è vero che, dal punto di vista della tecnica di rendicontazione, si doveva considerare alla stregua delle voci di spesa da escludere dalle spese di personale.

La modifica dell'anno di riferimento per il nuovo tetto di spesa pone il problema interpretativo di come considerare la spesa di personale effettuata in deroga nell'anno 2008. Si potrebbe ritenere nel concetto di spesa di personale effettuata nel 2008 non abbia più senso distinguere tra spesa per il personale ordinariamente in servizio da quella in deroga in quanto non sembrano esservi dubbi che la spesa del 2008 comprenda anche quella legittimamente effettuata in virtù dell'art. 3, comma 121, della L. 244/2007. Così come non avrebbe più senso sterilizzare questa voce di spesa, inserendola nelle riduzioni e mandandola ad esaurimento alla cessazione dei rapporti che l'hanno generata, al fine di non perdere di vista il tetto del 2004. Infatti, il tetto del 2004 non esiste più. Peraltro, anche dal punto di vista sistematico, non si può negare che il beneficio verrebbe riconosciuto e consolidato solo agli enti che rispettavano parametri finanziari virtuosi. Questa interpretazione, sicuramente coerente sia dal punto di vista letterale che complessivo, determina sostanzialmente il consolidamento, a regime, della spese effettuate in virtù della deroga. Come spesso è avvenuto negli ultimi anni, potrebbero non stupire interpretazioni istituzionali restrittive fatte più con gli obiettivi di bilancio che non in punta di diritto.

Contrariamente alle attese, invece, un primo pronunciamento si attiene strettamente al dettato normativo. E' ancora la Corte dei Conti Lombardia che interviene, con la deliberazione n. 283/2012/PAR del 18 giugno 2012. I magistrati contabili lombardi tagliano corto e affermano: *“il testo letterale parla chiaro: il limite attuale di spesa da osservare è quello del 2008, indipendentemente dalle vicende succedutesi dal 2004 al 2008.”*

Chi ci guadagna e chi ci perde

La logica dei tagli orizzontali alla base delle manovre finanziarie spesso andava a toccare tutti gli enti nello stesso modo, raccogliendo critiche soprattutto dagli enti virtuosi. Questa operazione normativa sembra cambiare questa logica: basta con i tagli lineari, ora ci saranno i tagli casuali. Il motivo consiste nel fatto che, dal 2006, gli enti non soggetti al patto di stabilità avevano un tetto di spesa storicizzato al 2004 e quindi potevano scegliere di programmare il livello della spesa nei diversi anni con un unico riferimento al tetto storico: la spesa poteva prima diminuire anche sensibilmente per poi aumentare. Questa dinamica si è verificata anche per il fatto che gli enti potevano, secondo consolidata giurisprudenza contabile, effettuare le assunzioni a tempo indeterminato nel limite delle cessazioni avvenute non solo nell'anno precedente (come letteralmente prevede la norma) ma anche negli anni dal 2006 in poi. Potrebbe essersi verificato il caso che, nel corso degli anni, un ente abbia avuto la seguente dinamica della spesa (Tabella 2).

Anno	2004	2008	2011	2012
Spesa	100	75	98	97

In questo caso le politiche del personale di questo ente erano, e sono, perfettamente legittime. Sono state solamente caratterizzate da una flessione della spesa nell'anno 2008 motivata, ad esempio, da un ritardo nella sostituzione di personale cessato ovvero da personale in aspettativa ovvero assente con retribuzione ridotta (casistiche tipiche degli enti di piccole dimensioni). Forse, chi ha modificato l'anno di riferimento non ha pensato a questa problematica. Con ogni evidenza, le assunzioni effettuate negli ultimi anni nel rispetto del tetto del 2004 erano e restano legittime, ma metteranno sostanzialmente in croce questo comune in futuro. Non sembrano esserci dubbi che la sua politica del personale dovrà essere improntata al rientro nel limite del 2008, anno nel quale la sua spesa era arrivata al minimo. Questi i motivi per cui il criterio non sia più quello del taglio lineare ma sia quello del taglio fatto a caso.

Si tratta ora di capire meglio quali sanzioni scattino nei confronti di tale ente che non rispetta la riduzione storica della spesa di personale. In tema di assunzioni non esiste, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, una norma analoga a quella prevista per gli enti soggetti al patto per cui, al superamento dei limiti della spesa, scatta il divieto assoluto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. In ogni caso, la giurisprudenza contabile ha più volte ricordato che la programmazione delle assunzioni deve essere effettuata rispettando i limiti della spesa e quindi, un ente che supera il limite del 2008, non potrà effettuare assunzioni. Anche su questo argomento sarà interessante seguire l'interpretazione dei magistrati contabili. Inoltre,

risulta applicabile l'art. 40, comma 3-quinquies, del D.Lgs. 165/2001, il quale vieta di inserire risorse variabili nel fondo agli enti che non rispettino le normative in materia di contenimento della spesa di personale.

Il vincolo del 50% del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente e il consolidamento della spesa delle società partecipate

Circa la previsione del primo periodo dell'art. 76, comma 7, del Dl 78/2010, le modalità di calcolo della spesa di personale dell'ente hanno trovato la loro definitiva determinazione con la deliberazione 27 della Corte dei Conti a sezioni riunite in sede di controllo, del 16 marzo 2011, nella quale si legge che la spesa di personale, da quantificare ai fini del rapporto con la spesa corrente, viene determinata integrando l'importo determinato ai fini della riduzione della spesa storica (commi 557 ovvero 562 dell'art. 1 della L. 296/2006) con le voci escluse.

Relativamente al consolidamento della spesa con gli organismi partecipati, il punto di riferimento rimane la deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti 14/2011, dove, in sintesi, si afferma che si devono considerare le partecipazioni degli enti pubblici locali totalitarie ovvero di controllo, ai sensi dell'art. 2359, punti 1 e 2, del Codice Civile, vale a dire la maggioranza nell'assemblea ordinaria ovvero l'influenza dominante nella stessa assemblea. Al contrario, sono escluse dal computo le spese delle società che siano affidatarie di servizi con gara, che siano quotate in borsa, delle società indirette ovvero degli organismi che non siano società. Su quest'ultimo punto, si registra una divergenza di interpretazione sia all'interno delle pronunce della stessa Corte dei Conti che con la Ragioneria Generale dello Stato. Per i primi, la stessa sezione autonomie, con la deliberazione 8/2011, ha ritenuto che si debba procedere al consolidamento delle spese di personale dell'unione di comuni, conteggiando la quota parte riferibile al comune stesso. Nel medesimo senso la circolare 5/2012 della RGS, dove si legge che *"nel contesto regolativo delineato, in un'ottica di sistema, si conferma quanto già affermato nella circolare n. 15/2010 dello scrivente, in ordine alla riconducibilità alla spesa di personale degli enti locali delle spese sostenute da tutti gli organismi variamente denominati (istituzioni, aziende, fondazioni, ecc.)"*. Un comportamento prudente consiglia di considerare tutti gli organismi partecipati ai fini del consolidamento della spesa di personale.

Per quanto riguarda le modalità di calcolo, ancora una volta le indicazioni sono contenute nella deliberazione della sezione autonomie 14/2011, nella quale si prevede che l'importo da considerare risulta dal rapporto fra la spesa di personale della società partecipata (voce B9 del conto economico) con il valore della produzione (voce A del conto economico), moltiplicato per il totale dei corrispettivi pagati dall'ente alla società ovvero dei ricavi da tariffa conseguiti dagli utenti residenti nell'ente interessato.

In questo ambito, risulta di particolare importanza la recente deliberazione della Corte dei Conti Lombardia 223/2012 del 21 maggio 2012. In questa, viene affermato, in primo luogo, che, sussistendone i presupposti di legge, il consolidamento deve essere effettuato anche quando l'amministrazione possiede una partecipazione del tutto marginale (nel caso in esame lo 0,085% del capitale sociale). In secondo luogo, viene chiarito che:

- il consolidamento della spesa di personale va applicato ai fini del rapporto con la spesa corrente, ma non in sede di verifica del rispetto della previsione contenuta nel comma 562 dell'art. 1 della L. 296/2006, in quanto le modifiche del comma 7 dell'art. 76 del Dl 112/2008 non sono intervenute, modificandolo, sul comma 562 suddetto;
- stante il carattere estremamente penalizzante del consolidamento sulla base dei ricavi, è possibile ricorrere ad altre metodologie di calcolo purché queste *“rispondano a criteri di ragionevolezza e di valorizzazione delle finalità che il legislatore persegue con la norma in esame”*. E il consolidamento in base alla partecipazione possiede tali caratteristiche, auspicando, dice la Corte, che tutti gli enti partecipanti alla società adottino il medesimo criterio, volontà espressa in una delibera assembleare da cui risulti l'accordo unanime.

Gli enti che, dal 2013, saranno soggetti al patto di stabilità

Per molti enti, il 2012 rappresenta l'ultimo anno che li vede esclusi dall'applicazione delle regole del patto di stabilità. Ma, con l'anno nuovo, cambieranno anche le norme in materia di spesa del personale e di assunzioni: dal comma 562, dell'art. 1, della L. 296/2006 si passa al più vincolante comma 557 che, in materia di spesa, ne impone la riduzione di anno in anno, e all'applicazione dell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008, che consente la sostituzione dei cessati nel limite del 40%. Tra vecchi e nuovi vincoli non si può che consigliare questi enti di portare la spesa del personale 2012, per quanto possibile, al livello del 2008 perché, in caso contrario, il delta tra 2012 e 2008 verrà perso per sempre. Un semplice esempio (Tabella 3).

Anno	2004	2008	2011	2018
Spesa	100	95	70	Poiché il limite 2013 sarà la spesa del 2012, se possibile è opportuno che la spesa del 2012 sia il più possibile vicina a 95 (anno 2008)

Non vi è alcun dubbio che l'ente debba analiticamente programmare e motivare l'aumento della spesa avvenuta nel 2012 nell'analisi dei fabbisogni e nel piano occupazione; ma al tempo stesso si deve ricordare che un comportamento eccessivamente virtuoso nello stesso anno si ripercuoterà negativamente negli anni futuri senza possibilità di ripensamenti.

Nel senso fin qui esposto si è espressa la sezione autonomie della Corte dei Conti, con la deliberazione n. 6/SEZAUT/2012/QMIG dell'11 maggio 2012. Quindi, nessun periodo di moratoria: negli enti con popolazione compresa fra i 1.000 e i 5.000 abitanti, per i quali, dal 2013, si applicherà il patto di stabilità, fin dal prossimo anno potranno effettuare assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 40% delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. La previsione di cui all'art. 76, comma 7, del Dl 112/2008 sarà, quindi, immediatamente applicabile sin dal 2013. Al contrario, la sanzione del divieto di assunzione a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, prevista dal comma 4 del medesimo art. 76 in caso di mancato rispetto

del patto di stabilità, potrà applicarsi agli enti in questione solo a partire dal 2014, in quanto solo nel 2013 si potrà verificare il relativo presupposto.

I vincoli in materia di lavoro flessibile

L'attuale impianto normativo in tema di lavoro flessibile trova la sua origine nell'art. 4, comma 102, lettera b) della L. 183/2011 (legge di stabilità per l'anno 2012) con il quale è stata allargata la platea delle amministrazioni a cui applicare il comma 28 dell'art. 9 del DL 78/2010, ricomprendendovi anche gli enti locali. Il suddetto comma 28 prevede che i destinatari della disposizione *“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”*.

Subito ci si è resi conto delle enormi difficoltà che l'applicazione della norma produceva, soprattutto in determinati settori di attività dell'ente. Per questo motivo, con l'art. 1, comma 6-bis, del DL 216/2011, comma aggiunto in sede di conversione nella L. 14/2012, è stato disposto che per il personale educativo e scolastico degli enti locali, per quello che svolge funzioni di polizia locale, ritenute fondamentali per effetto dell'art. 21, comma 3, lettera b), della L. 42/2009, nonché per gli LSU soggetti alla stabilizzazione ai sensi dell'art. 1, comma 1156, della L. 296/2006, le disposizioni di cui all'art. 9, comma 28, sopra richiamate si applicano solo a partire dal 2013. Ne consegue che, per il 2012, nessun limite è previsto per le forme di lavoro flessibile impiegate in ambito educativo, scolastico e di polizia locale. Seppur ispirata dalle stesse motivazioni, di tenore molto diversa è la norma a regime che si applica a decorrere dal 2013. Prevede, infatti, l'art. 4-ter, comma 12, del DL 16/2012 che il limite del 50% alla spesa per lavoro flessibile può essere superato *“per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*.

In sostanza, quindi, se da un lato c'è un'apertura per taluni settori che ricorrono al lavoro flessibile per garantire la qualità dei servizi resi e gli standard imposti dalla normativa (si pensi alle supplenti nelle scuole materne), dall'altro viene comunque individuato un tetto, rappresentato dalla spesa del 2009. Il testo letterale della norma impone, inoltre, l'obbligo di motivazione per il ricorso alle singole forme di lavoro flessibile, in quanto è necessaria la dimostrazione che tale ricorso è *“strettamente necessario”* a garantire le funzioni citate.

Un problema è rappresentato dall'applicazione in via immediata della norma agli enti locali. Prosegue, infatti, il medesimo comma 28 disponendo che *“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”*.

E' evidente la necessità del legislatore di qualificare tale disposizione come "norma di principio" al fine di evitare che la Corte Costituzionale, sulla base di una posizione ormai consolidata, ne dichiari la illegittimità costituzionale del disposto in quanto alle autonomie locali può essere assegnato, per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, un solo vincolo, generalmente individuato con il patto di stabilità, e non limiti puntuali alle singole spese. Anche la Corte dei Conti, sezione regionale per la Calabria, nella deliberazione 23/2012 non nasconde le proprie perplessità in ordine alla costituzionalità della norma, ammettendo, però, la propria incompetenza circa la richiesta di giudizio di legittimità. Ciò posto, in sede interpretativa, la Corte dei Conti, sezioni riunite, con la deliberazione 11/2012, citata, ha specificato che gli enti di maggiori dimensioni possono applicare direttamente il disposto del comma 28, in quanto hanno a disposizione maggiori leve per far fronte a temporanee deficienze di personale. Al contrario, gli enti che hanno una struttura organizzativa minima devono adottare un atto regolamentare nel quale viene data evidenza delle modalità di applicazione del principio alla realtà locale. L'ambito di discrezionalità, anche in questo caso, non risulta molto ampio, dovendo comunque prestare attenzione affinché il risultato finale, in termini di risparmio di spesa, venga comunque garantito. Chiarisce, sempre la Corte dei Conti, ma sezione regionale per la Calabria, con la deliberazione 41/2012 dell'11 maggio 2012, che *"gli enti autonomi, in presenza di particolari esigenze funzionali, non salvaguardabili mediante diverse soluzioni organizzative- gestionali, possono, mediante fonte normativa locale, procedere all'adattamento-recepimento della disposizione legislativa, ferma rimanendo, in ogni caso, la necessità di conseguire gli obiettivi di fondo della disciplina, id est il rispetto del principio della riduzione della spesa anche per le fonti di impiego c.d. "flessibile di personale."*

In ordine alle modalità applicative, la Corte dei Conti Basilicata, nella deliberazione 89/2012 del 25 maggio 2012, evidenzia come il tenore letterale della norma vorrebbe che i due ambiti applicativi, il personale a tempo determinato o con convenzione, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da un lato, e i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio dall'altro, dovrebbero sottostare a diverse regole in quanto per il primo gruppo si parla di spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 e, quindi, un unico limite per l'insieme delle fattispecie di lavoro flessibile, mentre per il secondo gruppo si parla di spesa sostenuta per le rispettive finalità per l'anno 2009, e, quindi, un tetto per ogni forma di lavoro flessibile. In una interpretazione costituzionalmente orientata, però, considerato che l'obiettivo non è quello di limitare il ricorso al lavoro flessibile, ma di ridurre la spesa, si ammette un unico tetto per tutte le forme di tali tipologie di lavoro. Alla medesima conclusione è giunta sempre la Corte dei Conti, sezioni riunite, nel parere 11/2012, la quale ammette che i due ambiti oggetto di osservazione possano essere considerati un unico coacervo, in modo che, ad esempio, si può superare il limite con contratti di lavoro a tempo determinato se tale superamento è compensato da una corrispondente ovvero maggiore riduzione della spesa in tema di somministrazione di lavoro. E chiaro che la posizione presenta il fianco ad un grande punto critico: quale è il confine che divide gli "enti di non ridotte dimensioni" da quelli "che hanno una struttura organizzativa minima" e, quindi, quando è necessario il regolamento e quando si può non adottare?

Per quanto riguarda le modalità di calcolo del vincolo del 2009, un importante chiarimento viene dal Dipartimento della Funzione Pubblica, con il parere 21202 del 28 maggio 2012, dove si afferma che formano base su cui calcolare il limite del 50% anche la spesa sostenuta nel 2009 per le forme di lavoro flessibile sostenute nell'ambito della polizia locale, della istruzione pubblica e del settore sociale.

Rispetto alle forme di lavoro flessibile comprese nella previsione della norma, oltre a quelle elencate, la Corte dei Conti ha evidenziato che non sono soggetti al limite:

- i comandi e i distacchi di personale quando la relativa spesa sia figurativamente mantenuta dall'ente che ha disposto il comando o il distacco stesso. In altre parole, deve essere garantita la neutralità fiscale dell'istituto (Corte dei Conti Calabria, deliberazione 41/2012);
- gli incarichi di cui al comma 557 dell'art. 1 della L. 311/2004, che prevede la possibilità, per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni di avvalersi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza (Corte dei Conti Piemonte, deliberazione 200/2012);
- gli LSU non soggetti a stabilizzazione quanto questi sono destinati alla realizzazione di opere o servizi di utilità collettiva, a fronte di un assegno di natura previdenziale. Se, invece, le spese per gli LSU sono sostenute per acquisire prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle funzioni e dei servizi dell'ente, le stesse devono sottostare al tetto in questione. Risulta evidente come l'analisi debba essere effettuata con estrema scrupolosità, al fine di evitare condotte illecite disciplinarmente e fonte di responsabilità erariale (Corte dei Conti Basilicata, deliberazione 89/2012). Al contrario, devono essere ridotte in base alla previsione dell'art. 9, comma 28, in commento, anche le spese per LSU finanziate, anche interamente, con contributi regionali in quanto per i principi di unità, universalità e integrità del bilancio dell'ente locale, non è possibile collegare in maniera diretta il finanziamento con la spesa (stessa deliberazione della Corte dei Conti Basilicata);

Rientrano, invece, nel limite al lavoro flessibile le convenzioni, sia quelle previste dall'art. 14 del Ccnl 22/01/2004, sia quelle normate dall'art. 30 del D.Lgs. 165/2001, in quanto espressamente previste dalla disposizione (Corte dei Conti Campania, deliberazione 180/2012).

Spesa di personale

Aggiornamento in tema di gestione dei resti nel calcolo dei limiti alle assunzioni.

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Poiché la materia è in continua evoluzione, ripubblichiamo l'articolo sulla gestione dei resti, aggiornato con le ulteriori indicazione rinvenute sul tema, tra cui una interessante deliberazione della Corte dei Conti Toscana, la quale si allinea alla interpretazione prevalente, e della Lombardia, che chiarisce la portata della L. 44/2012 per gli enti non soggetti al patto di stabilità.

Le assunzioni di personale a tempo indeterminato negli enti soggetti al patto di stabilità sono sottoposte a vincoli talmente restrittivi da renderle quasi impossibili. Le nuove assunzioni si possono realizzare nel limite del 40% delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (art. 76, comma 7, D.L. 78/2010 come modificato della L. 44/2012, di conversione del Dl 16/2012, decreto sulla semplificazione fiscale). Ovviamente è necessario che l'ente risulti in regola con il patto di stabilità, con la riduzione della spesa storica di personale ex comma 557 della finanziaria 2007 e contenga le spese di personale nel tetto del 50% delle spese correnti, consolidando anche le partecipate. Le cessazioni intervenute nell'anno precedente, se si considera l'anno 2012, sono sicuramente quelle del 2011. Tuttavia, potrebbe succedere che, nel corso del 2011 non sia stato integralmente utilizzato il budget di spesa collegato alle cessazioni intervenute nel 2010. Il problema risulta particolarmente rilevante quando la quota delle cessazioni 2010 non abbia permesso alcuna assunzione. Che fine fanno questi "resti" non utilizzati?

Le assunzioni 2012 recuperano i resti degli anni precedenti

Il tema era già stato affrontato dalla Corte dei Conti della Lombardia con il parere n. 167/2011/PAR con il quale veniva confermata la possibilità di riportare, negli anni successivi, i resti non utilizzati negli anni precedenti. La motivazione è stata mutuata dal lungo lavoro interpretativo che vedeva come protagonisti gli enti non soggetti al patto di stabilità. Tali enti già dal 2007, in applicazione dell'art. 1, comma 562, della L. 296/2006, "possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno". Con ogni evidenza, si tratta della stessa lettera indicata nell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 in commento, atteso che gli enti soggetti a patto possono "procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente". L'unica

differenza attiene al turnover: per gli enti soggetti, il limite era del 20%, ora aumentato al 40%, mentre per quelli esclusi il limite rimane del 100%. Per tali motivi, la Corte dei Conti Lombardia ritiene applicabile l'interpretazione elaborata per gli enti esclusi dal patto dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 52/CONTR/2010 dell'11 novembre 2010 la quale aveva chiarito che per "anno precedente" si dovesse intendere l'anno immediatamente precedente a quello di entrata in vigore della norma. Quindi, per gli enti soggetti al patto di stabilità il riferimento sarà l'anno 2010. Lo stesso parere ricorda che "con riferimento agli anni successivi al 2011, invece, valorizzando la nozione di "anno precedente" riferita agli enti non soggetti al patto di stabilità, definita dalle Sezioni Riunite, in sede di controllo nella deliberazione n. 52/CONTR/2010 dell'11 novembre 2010, ed in ragione della medesima ratio normativa, si ritiene che si possano riportare nell'anno successivo eventuali margini di spesa originati da cessazioni di personale, non utilizzati nell'anno precedente". Sul tema le Sezioni Riunite, deliberazione n. 46/CONTR/2011, hanno precisato che possono essere considerate tutte le cessazioni 2010 a tempo indeterminato non sostituite nello stesso anno 2010. Letteralmente le Sezioni Riunite affermano che "ragioni di ordine sistematico inducono a ritenere che nel complesso della spesa presa a riferimento per quantificare la percentuale del 20 per cento debbano essere inclusi anche gli stanziamenti non utilizzati inerenti al personale a tempo indeterminato cessato e non sostituito nel corso del 2010". La posizione è confermata dalla pronuncia n. 481/2011/PAR della stessa corte lombarda. Un cambiamento di rotta sul tema delle cessazioni intervenute nel 2010 avviene, sempre ad opera della Corte dei Conti Lombardia, con la deliberazione n. 549/2011/PAR, con la quale si chiarisce che il tema delle cessazioni 2010 debba essere considerato al lordo di eventuali cessazioni: "risulta chiaro dal tenore letterale della norma e all'esigenza perseguita dal legislatore che il riferimento da prendere in considerazione ai fini dell'applicazione della previsione contenuta nel co. 9 dell'art. 14 sono le sole cessazioni che si verificano nel periodo di riferimento e non la differenza fra cessazioni ed assunzioni. Senza trascurare che se si prendesse a riferimento la differenza la limitazione sarebbe ancora più stringente, occorre considerare che il testo legislativo è chiaramente formulato poiché viene usato il termine "cessazioni".

Nella stessa direzione si riscontra anche il parere della Corte dei Conti Puglia n. 2/2012/PAR che richiama la posizione della citata Corte dei Conti Lombardia n. 167/2011/PAR, motivando che "debba accogliersi un'interpretazione dell'art. 76, comma 7, del D. L. n. 112/2008 che oltre ad ispirarsi ai principi basilari di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, meglio si attaglia alla finalità della norma, che è quella non di contenere o ridurre la spesa di personale di esercizio in esercizio (obiettivo già assicurato per gli enti locali dai commi 562 e 557 dell'art. 1 della legge 296/2006), ma di porre un vincolo stretto alle assunzioni di personale, quale strumento indiretto di limitazione della spesa ripetitiva (Sezione Controllo Puglia, deliberazione n. 80/PAR/2011 del 15/09/2011)". Nella stessa pronuncia si specifica che il limite del turnover vada correlato al valore economico e non al numero dei dipendenti cessati; come limite alle assunzioni, si intende la spesa stipendiale, stanziata nel bilancio del precedente esercizio, calcolata su base annua per il personale cessato (come se fosse stato in servizio tutto l'anno), a prescindere dalla data di cessazione dal servizio e non considerando, quindi, quella realmente

sostenuta per il periodo di effettivo svolgimento dell'attività lavorativa. La Corte dei Conti Puglia, richiamando la deliberazione 549/PAR/2011 della Lombardia, ritiene che, dal tenore letterale della norma e dall'esigenza perseguita dal legislatore, si desume che le cessazioni 2010 da considerare "sono le sole cessazioni che si verificano nel periodo di riferimento e non la differenza fra cessazioni ed assunzioni".

Anche la Corte dei Conti Calabria, con la deliberazione n. 22/2012 del 14 aprile 2012 si pone su una interpretazione estensiva del parametro "cessazioni dell'anno precedente", in modo "da consentire agli enti locali di coprire mediante nuove assunzioni (anche a seguito di processi di stabilizzazione) fino al venti (oggi quaranta) per cento di tutte le vacanze complessivamente verificatesi a partire dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora percentualmente coperte alla data di riferimento".

I pareri della Corte dei Conti Toscana e Piemonte

Due sono gli interventi della Corte dei Conti della Toscana, che, ovviamente, non collimano con la posizione della Corte lombarda: il n. 99 del 26 maggio 2001 e il n. 30 del 13 marzo 2012. Infine un terzo parere, più recente, sempre della sezione regionale della Toscana, nel quale, invece, la Corte torna sui suoi passi.

Con la prima deliberazione, i magistrati contabili toscani, rispondendo al quesito posto dal Comune di Montecatini Terme, hanno interpretato la locuzione "spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente" in maniera restrittiva, limitando il campo d'azione alla sola annualità antecedente quella in osservazione. Sottolinea la Corte che la posizione è condivisa anche dai colleghi del Piemonte, i quali, nella deliberazioni n. 42 del 30 marzo 2011, si sono espressi nella medesima direzione. In effetti, anche la Corte piemontese ha abbracciato la tesi restrittiva, ponendo l'accento sulla fattispecie derogatoria che la norma ha inserito nel panorama del blocco delle assunzioni e, in quanto tale, non sia sostenibile una interpretazione estensiva.

Caso diverso è quello affrontato dalla Corte toscana, con la deliberazione n. 30/2012/PAR in quanto il quesito afferisce all'applicabilità agli enti locali dell'articolo 9, comma 11, del D.L. 78/2010 in merito al riporto all'anno successivo di cessazioni che non comportino la possibilità di assumere almeno una unità di personale. La risposta non poteva che essere negativa perché la norma è riferita alla PA centrale e chiaramente, per problemi connessi all'ambito soggettivo, non può essere estesa agli enti locali.

Ma, col tempo, anche la Corte dei Conti della Toscana si convince e nella recente deliberazione n. 176/2012/PAR del 6 giugno 2012, fa retromarcia rispetto alla posizione assunta nella risposta al Comune di Montecatini e afferma che "le Sezioni Riunite della Corte dei Conti con deliberazione n. 52/2010 resa in funzione nomofilattica, si sono espresse nel senso di ritenere che il significato da attribuire all'espressione "nel precedente anno" contenuta nell'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), come modificato dall'art. 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008), "possa riferirsi a cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, anche in precedenti esercizi, rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione", con ciò esprimendo un principio di diritto favorevole

alla possibilità di computare le cessazioni in riferimento a più esercizi finanziari. Se è vero che tale pronuncia e la prassi delle diverse sezioni regionali si riferisce alla norma di cui al comma 562 citato che parla di limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno (e quindi di un limite numerico di unità di personale), mentre altra norma (art. 76, comma 71 L. 133/2208) parla di “spesa corrispondente alle cessazioni”, per un principio di analogia e ragionevolezza potrebbe estendersi il medesimo ragionamento.” E, quindi, non può che concludere statuendo che “pur in assenza di una normativa o di prassi interpretativa ad hoc che attribuisca agli enti locali la facoltà di utilizzare i resti delle cessazioni degli anni pregressi, si ritiene che i principi delle norme vigenti in materia non escludono tale possibilità”.

L'aumento del turnover dal 20 al 40 per cento

Qualora fosse confermata l'interpretazione che consente il riporto dei resti si apre ora un nuovo fronte interpretativo: quale quota si applica, il 20 o il 40%. Anche se il tema è evidentemente privo di interpretazioni istituzionali, sembra coerente ritenere che, nel 2011, le assunzioni possibili erano pari al 20% delle cessazioni 2010 non coperte nello stesso anno e quindi sarà riportabile all'anno successivo solamente la parte non utilizzata di questo 20%. Interpretazioni estensive non sembrano in linea con gli equilibri di finanza pubblica e neppure con la ratio complessiva. Qualora si potesse ricalcolare i resti del 2011, verrebbero penalizzati gli enti che hanno effettuato le sostituzioni nel medesimo anno.

La modifica dell'anno di riferimento, dal 2004 al 2008, per gli enti non soggetti al patto di stabilità

L'argomento è stato affrontato dalla Corte dei Conti Lombardia, con la deliberazione n. 283/2012/PAR del 18 giugno 2012. Ovviamente non viene cambiato l'indirizzo di fondo in quanto si afferma che “occorre ricordare che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con Deliberazione n. 52/2010 ha affermato che è possibile “intendere l'espressione <nel limite delle cessazioni di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno> come comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice (L. n. 296/2006, n.d.r.), non ancora coperte alla data di riferimento.”. Ma un altro punto viene chiarito, vale a dire che per gli enti non soggetti al patto di stabilità l'anno di partenza è rappresentato sempre dal 2006, anno precedente l'entrata in vigore della L. 296/2006. Si legge, infatti, nella surrichiamata deliberazione che “Per anno “precedente”, dunque, si deve intendere tutti gli anni dal 2006, purché le cessazioni non siano state sostituite. “