

ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED
ESPERTI CONTABILI DELLA PROVINCIA DI
PERUGIA



L'attività di controllo dell'Organo di Revisione sul
Rendiconto

Costo del Personale Dipendente:
determinazione e limiti

Perugia, 18 marzo 2018

Linee guida e questionari della Corte dei Conti al rendiconto 2014

«La spesa del pubblico impiego ha costituito, sin dalla fine degli anni '90, uno dei principali fattori di criticità della spesa pubblica e la sua consistenza ha compromesso il processo di rinnovamento della burocrazia impegnando il legislatore in azioni di riduzione e forme di contenimento. La scelta, se da un lato, ha garantito un'invarianza della spesa, dall'altro ha irrimediabilmente ridotto ai minimi termini le potenzialità assunzionali, con la conseguenza che, l'innalzamento dell'età media degli addetti e il divieto generalizzato del turn over, anche con riguardo a figure infungibili, ha reso la macchina burocratica greve, vetusta, inefficiente e improduttiva».

«Con il 2014 deve ritenersi cessata anche la battaglia contro i comportamenti elusivi posti in essere dagli Enti Locali attraverso i propri organismi partecipati, veri e propri contenitori di lavoratori, assunti con diverse modalità e prevalentemente senza rispettare gli obblighi di pubblicità, trasparenza, concorsualità, ecc. Anche le limitazioni al lavoro flessibile imposte negli anni passati sono state oggetto di revisione nel 2014, con un allentamento dei vincoli contenuti nel c. 28 dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010 che ha subito molteplici edulcorazioni dal 2010 ad oggi».

Linee guida e questionari della Corte dei Conti al rendiconto 2014

«La programmazione triennale del fabbisogno del personale ha assunto sempre più un ruolo centrale nella politica del lavoro divenendo il documento essenziale attraverso il quale le amministrazioni devono declinare le esigenze di rinnovamento delle proprie risorse umane, nel rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica imposti nel tempo a carattere permanente».

«La programmazione del personale ha dovuto rispettare tutta una serie di vincoli di finanza pubblica finalizzati a ridurre, soprattutto attraverso limitazioni al regime del turn over, la spesa e il numero degli addetti, sia pure nell'ambito dell'espletamento di autonome scelte da parte dell'ente locale, tanto in relazione al numero, quanto in relazione alla composizione qualitativa del proprio organigramma».

«Oltre alla sanzione specifica applicabile agli Enti Locali che nell'esercizio precedente non hanno rispettato il patto di stabilità interno, l'art. 14, c. 7, del D.L. n. 78/2010 ha introdotto, all'art. 1 della L. 296/2006, il c. 557-ter secondo il quale è fatto divieto assoluto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale da parte degli enti che, sempre nell'esercizio precedente, non abbiano assicurato il principio di riduzione della spesa imposto dal predetto c. 557».

Controlli Organo di Revisione

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

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

Le aree di controllo

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

La programmazione del personale

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

Fino al 2015 è il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti (cadenza almeno triennale) sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individua i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.

Dall'anno 2016, la programmazione del fabbisogno di personale è ricompresa nel DUP (punto 8.2., principio contabile applicato concernente la programmazione finanziaria, allegato 4/1 al D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118).

L'Organo di Revisione formulava il parere ai sensi dell'art. 19 della L. 448/2001, prima della deliberazione del bilancio di previsione, verificando la compatibilità della programmazione con i vincoli di bilancio e il conseguimento dell'obiettivo di contenimento/riduzione della spesa di personale. In sede di rendiconto occorrerà verificare se l'obiettivo programmatico è stato conseguito.

La spesa del personale

L'intento del Legislatore di questi ultimi anni è stato quello della riduzione della spesa di personale del comparto pubblico. La riduzione della spesa del personale è stata attuata utilizzando tre manovre:

1. Riduzione/contenimento della spesa in termini assoluti
2. Rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente
3. Rispetto del *turn over*

Legge 27/12/2006 n. 296 Art. 1

557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

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

557-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

557-ter. In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

557-quater. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

1. Riduzione della spesa in termini assoluti

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

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

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

*“Ai fini dell’applicazione del comma 557, a decorrere dall’anno 2014 gli enti assicurano, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale **con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione**”.*

Legge 27/12/2006 n. 296 Art. 1

Per gli enti soggetti al patto di stabilità la spesa di personale non viene più ridotta di anno in anno, come previsto dal comma 557 fino al 2013, ma viene cristallizzata alla media della spesa sostenuta negli anni 2011-2012-2013, quindi, un parametro, non più dinamico, ma FISSO ED IMMUTABILE.

Quindi dal 2014 gli enti hanno una maggiore flessibilità nella gestione della spesa in quanto le eventuali fluttuazioni in diminuzione non incidono in modo negativo negli anni successivi.

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

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

Legge 27/12/2006 n. 296 Art. 1

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

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

TABELLA A) Componenti considerate per la determinazione della spesa:

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

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

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

Componenti considerate/escluse per la determinazione della spesa

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

Non possono essere escluse le risorse aggiuntive della contrattazione integrativa con seguenti a scelte di politica del personale effettuate dagli enti.

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

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

Componenti considerate/escluse per la determinazione della spesa

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

- rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- somministrazione di lavoro;
- contratti a tempo determinato per la copertura di posti di responsabili di servizi o uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, negli enti in cui è prevista la dirigenza, a termini dell'art. 110, c. 1 e 2 del TUEL;
- contratti a tempo determinato di alte specializzazioni, di dirigenti o di funzionari nell'area direttiva, negli enti in cui non è prevista la dirigenza, a termini dell'art. 110, c. 2, del TUEL;
- soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o, comunque, facenti capo all'ente.

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

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

Componenti considerate/escluse per la determinazione della spesa

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

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

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

Componenti considerate/escluse per la determinazione della spesa

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

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

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

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

ENTI SOGGETTI A PATTO

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

| | Spesa media rendiconti 2011/2013 | Rendiconto 2015 |
|------------------------------------|--|--------------------|
| Spesa intervento 01 | | |
| Spese incluse nell'intervento 03 | | |
| IRAP | | |
| Altre spese di personale incluse | | |
| Totale spese di personale incluse | | |
| Altre spese di personale escluse | | |
| Totale spese di personale (c. 557) | | |

ENTI NON SOGGETTI A PATTO:

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

| | Spesa 2008 | Rendiconto 2015 |
|---|------------|--------------------|
| Spesa intervento 01 | | |
| Spese incluse nell'intervento 03 | | |
| IRAP | | |
| Altre spese di personale incluse | | |
| Totale spese di personale incluse | | |
| Altre spese di personale escluse | | |
| Totale spese di personale (c. 562) | | |

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

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

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

ESEMPIO

Verifica anno 2015

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

ESEMPIO

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

ESEMPIO

| | Anno 2015 |
|--|---------------------|
| Spesa intervento 01 | 2.419.745,92 |
| Spese incluse nell'intervento 03 | 24.924,64 |
| IRAP | 147.561,77 |
| Altre spese di personale incluse | 21.620,28 |
| Totale spese di personale incluse | 2.613.852,61 |
| Altre spese di personale escluse | - 261.437,13 |
| Totale spese di personale | 2.352.415,48 |

| | Anno 2011 | Anno 2012 | Anno 2013 | Media anni 2011/2013 | Anno 2014 | Anno 2015 |
|----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|
| Spesa intervento 01 | 2.452.388,44 | 2.478.292,80 | 2.408.771,22 | 2.446.484,15 | 2.417.525,13 | 2.419.745,92 |
| Spese incluse nell'intervento 03 | 29.780,40 | 35.322,40 | 34.918,36 | 33.340,39 | 21.875,56 | 24.924,64 |
| IRAP | 140.990,42 | 147.937,61 | 146.257,22 | 145.061,75 | 144.312,51 | 147.561,77 |
| Altre spese di personale incluse | 9.866,83 | 4.440,51 | 29.149,42 | 14.485,59 | 16.855,23 | 21.620,28 |
| Altre spese di personale escluse | - 256.205,62 | - 298.507,01 | - 254.492,12 | - 269.734,92 | - 260.524,12 | - 261.437,13 |
| Totale spese di personale | 2.376.820,47 | 2.367.486,31 | 2.364.604,10 | 2.369.636,96 | 2.340.044,31 | 2.352.415,48 |

Spesa anno 2015 > spesa anno 2014

Spesa anno 2015 < spesa media anni 2011/2013

Questionario corte dei conti 2014 componenti incluse

| TIPOLOGIA DI SPESA | STANZIAMENTI DI COMPETENZA | IMPEGNI DI COMPETENZA | VOCE NON PRESENTE |
|--|----------------------------|-----------------------|-------------------|
| Retribuzioni lorde, salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato | 3.377.087,00 | 3.395.112,33 | |
| Spese per il proprio personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente | | | VOCE NON PRESENTE |
| Spese per collaborazione coordinata e continuativa, per contratti di somministrazione e per altre forme di rapporto di lavoro flessibile | | | VOCE NON PRESENTE |
| Eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili | | | VOCE NON PRESENTE |
| Spese sostenute dall'Ente per il personale, di altri Enti, in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto | 26.434,00 | 25.620,43 | |
| Spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del d.lgs. n. 267/2000 | | | VOCE NON PRESENTE |
| Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, co. 1 d.lgs. n. 267/2000 | | | VOCE NON PRESENTE |
| Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, co. 2 d.lgs. n. 267/2000 | | | VOCE NON PRESENTE |
| Spese per il personale con contratti di formazione e lavoro | | | VOCE NON PRESENTE |
| Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori | | | VOCE NON PRESENTE |
| Spese destinate alla previdenza ed assistenza delle forze di polizia municipale ed ai progetti di miglioramento alla circolazione stradale finanziate con proventi da sanzioni del codice della strada | | | VOCE NON PRESENTE |
| IRAP | 195.514,00 | 193.973,63 | |
| Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo | 25.000,00 | 25.000,00 | |
| Somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando | | | VOCE NON PRESENTE |
| Spese per la formazione e rimborsi per le missioni | 12.000,00 | 12.000,00 | |
| TOTALE (A) | 3.636.035,00 | 3.651.706,39 | |

Questionario corte dei conti 2014 componenti escluse

| TIPOLOGIA DI SPESA | STANZIAMENTI DI COMPETENZA | IMPEGNI DI COMPETENZA | VOCE NON PRESENTE |
|---|----------------------------|-----------------------|-------------------|
| Spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati | | | VOCE NON PRESENTE |
| Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno | | | VOCE NON PRESENTE |
| Spese per la formazione e rimborsi per le missioni | 1.725,00 | 885,70 | |
| Spese per il personale trasferito dalla regione o dallo Stato per l'esercizio di funzioni delegate, nei limiti delle risorse corrispondentemente assegnate | | | VOCE NON PRESENTE |
| Eventuali oneri derivanti dai rinnovi contrattuali pregressi | 406.144,25 | 388.070,83 | |
| Spese per il personale appartenente alle categorie protette | 163.552,00 | 164.528,86 | |
| Spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici | 77.202,00 | 74.201,90 | |
| Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada | | | VOCE NON PRESENTE |
| Incentivi per la progettazione | 0,00 | 4.509,65 | |
| Incentivi per il recupero ICI | 17.000,00 | 17.000,00 | |
| Diritti di rogito | 6.075,00 | 4.481,56 | |
| Spese per l'assunzione di personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (l. n. 122/2010, art. 9, co. 25) | | | VOCE NON PRESENTE |
| Maggiori spese autorizzate – entro il 31 maggio 2010 – ai sensi dell'art. 3 comma 120 della legge n. 244/2007 | | | VOCE NON PRESENTE |
| Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività di Censimento finanziate dall'ISTAT (circolare Ministero Economia e Finanze n. 16/2012) | | | VOCE NON PRESENTE |
| Altre spese escluse ai sensi della normativa vigente (specificare la tipologia di spesa ed il riferimento normativo, nazionale o regionale)* | 1.700,00 | 2.599,21 | |
| Spese per assunzioni di personale con contratto dipendente e o collaborazione coordinata e continuativa ex art. 3-bis, c. 8 e 9 del d.l. n. 95/2012 | | | VOCE NON PRESENTE |
| TOTALE (B) | 673.398,25 | 656.277,71 | |

Questionario corte dei conti 2014 Verifica del rispetto art. 1, comma 557, l. n. 296/2006

| | Media 2011-2013 Impegni | Rendiconto 2014 Impegni |
|---|-------------------------|-------------------------|
| Spese intervento 01 | 3.530.683,12 | 3.395.112,33 |
| Spese intervento 03 | 36.106,44 | 37.000,00 |
| Irap intervento 07 | 200.217,34 | 193.973,63 |
| Altre spese da specificare: | | |
| Quota parte personale unioni e gestioni associate | 17.311,33 | 25.620,43 |
| Personale partecipate | 27.075,27 | |
| Incentivi progettazione | 9.278,85 | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| Totale spese personale (A)* | 3.820.672,35 | 3.651.706,39 |
| (-)Componenti escluse (B)** | 723.108,41 | 656.277,71 |
| (=)Componenti assoggettate al limite di spesa (ex Art. 1, comma 557, l. n. 296/2006) (A-B) | 3.097.563,94 | 2.995.428,68 |

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

Dall'anno 2014, il limite di spesa del 50% di quella sostenuta nel 2009 per il personale a tempo determinato o con convenzione ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa non si applica agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale. (art. 9, c. 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo aggiunto dall'art. 11, c. 4 bis, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) ***ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28 (Corte dei conti Sezione Autonomie. Delibera n. 2/2015..***

2. Rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente

Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 14.09.2015

Scaturisce dalla richiesta di un comune che ha sottoposto alla sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei Conti una richiesta di parere per sapere "se la mancata riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti prevista dalla lettera a) dell'art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia da considerarsi come limite alla facoltà assunzionale dell'ente, oppure sia sufficiente rispettare la previsione del comma 557-quater, dell'art.1, della l. 296/2006 introdotto dal decreto legge 24 giugno 2014, n.90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n.114".

Fino all'abrogazione avvenuta con il d.l. 90/2014, convertito in legge 114/2014, era in vigore il comma 7, dell'articolo 76, del d.l. 112/2008 che stabiliva il divieto di assunzioni per gli enti che avessero una incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente superiore al 50%. Da questo possiamo desumere che:

- in materia di rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, il legislatore aveva chiaramente espresso che la sanzione del divieto di assumere personale scattava solamente al raggiungimento di un livello considerato patologico e non più fisiologico;
- il legislatore del 2014 ha eliminato tale limitazione, in un'ottica di apertura verso le esigenze assunzionali degli enti locali.

2. Rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente

Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 14.09.2015

Tra le due soluzioni prospettate dalla sezione dell'Emilia Romagna una che ritiene non cogenti le previsioni contenute nelle lettere a), b) e c) del comma 557 l'altra che non le ritiene cogenti, la Sezione delle Autonomie propende per la seconda sostenendo che "le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato".

Inoltre la sezione delle Autonomie, seppure in maniera nebulosa, sembra stabilire che deve essere garantita la riduzione dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente, rispetto al rapporto medio conseguito nel triennio 2011-2013.

Nel merito resta il problema che, in un trend di calo delle risorse a disposizione degli enti locali, anche mantenendo invariata la spesa di personale (banalmente perché l'organico è il medesimo dell'anno precedente), un ente può vedere incrementato il rapporto non perché aumenta il numeratore, ma perché diminuisce il denominatore, quindi in modo del tutto incolpevole.

Se le disposizioni di cui alla lettera a) sono cogenti, secondo lo stesso ragionamento, dovrebbero esserlo anche quelle delle lettere b) e c) ...

3. Assunzioni

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

Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. (...)

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

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

3. Assunzioni

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

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

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

3. Assunzioni

LEGGE DI STABILITÀ 2015 – COMMA 424

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

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

3. Assunzioni

LEGGE DI STABILITA' 2016

Il comma 228 stabilisce (tramite rimando all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) che le regioni e gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno¹⁶, nel triennio 2016-2018, possono effettuare “assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente”.

Le percentuali attualmente vigenti restano valide “al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta”.

In correlazione a tale disposizione viene anche disapplicata la norma che elevava le percentuali del turn-over per gli enti che avevano una incidenza della spesa di personale inferiore al 25%.

L'esplicito riferimento alla possibilità di assumere solamente personale di qualifica non dirigenziale avvalorava la tesi che il “congelamento” dei posti dirigenziali vacanti al 15 ottobre, recato dal comma 219, si applichi anche agli enti locali.

3. Assunzioni

LEGGE DI STABILITA' 2016

| Ente | Norma | Contenuto |
|--|---|---|
| Regioni ed enti locali già soggetti al patto di stabilità interno fino al 2015 | Art. 1, comma 228, della legge 208/2015 | 25% della spesa dei cessati dell'anno precedente da dedicare esclusivamente al personale non dirigenziale |
| Comuni derivanti da fusione e Unioni di comuni | Art. 1, comma 229, della legge 208/2015 | 100% della spesa dei cessati dell'anno precedente (anche per personale dirigenziale) |
| Altri enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno fino al 2015 | Art. 1, comma 562, della legge 296/2006 | 100% del numero dei cessati dell'anno precedente (anche per personale dirigenziale) |

3. Assunzioni

Dopo la legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 424, legge 190/2014)

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

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

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

3. Assunzioni

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

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

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

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

3. Assunzioni

LEGGE DI STABILITA' 2016 ART. 1

710. Ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 709 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732.

723. In caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

e) l'ente non può 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. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione;

Il Patto di stabilità viene sostituito con l'obbligo di raggiungere un risultato non negativo in termini di saldo finale di competenza.

3. Assunzioni

Non possono procedere ad assunzioni gli enti che:

- non hanno effettuato la rideterminazione della dotazione organica nel triennio precedente (art. 6, comma 6, d.lgs. 165/2001);
- non hanno effettuato la ricognizione delle eventuali eccedenze di personale (art. 33, comma 2, d.lgs. 165/2001, come modificato dalla legge 183/2011);
- non hanno approvato il Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità (art. 48, comma 1, d.lgs. 198/2006);
- non hanno ridotto le spese di personale rispetto al triennio 2011-2013 (art. 1, comma 557-ter e comma 557-quater, legge 296/2006);
- mancato contenimento della spesa di personale nell'an e nel quantum rispetto a quella sostenuta nell'anno 2008 per i comuni non sottoposti al patto di stabilità interno. (art. 1, c. 562, legge 27 dicembre 2006, n. 296);
- non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno precedente (art. 76, comma 4, d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008) fino al 2015;
- non hanno adottato il Piano della performance (art. 10, comma 5, d.lgs. 150/2009);
- non hanno rispettato i tempi medi dei pagamenti, previsti dall'art. 41 del d.l. 66/2014

Certificazione limiti assunzionali da parte dell'organo di revisione

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

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