

### CAPITOLO 3

#### SPESE DI PERSONALE E ASSUNZIONI

##### INTRODUZIONE

Per tracciare un quadro complessivo delle regole che governano il contenimento delle spese di personale nelle Amministrazioni locali, occorre fare riferimento al comma 557, 557-*bis* e 557-*ter* (per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità) e al comma 562 (per gli Enti non sottoposti al Patto di stabilità) della legge n. 296/2006 - Finanziaria per il 2007 e all'articolo 76 del decreto legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.

Tali disposizioni sono state oggetto, negli ultimi due anni, di ripetute e a volte contrastanti modifiche operate prima dal decreto legge n. 78/2010 e poi, successivamente, dalla legge n. 220/2010 (Legge di stabilità per il 2011) nonché dal decreto legge n. 98/2011 (manovra economica).

Tali recenti modifiche non hanno alterato l'impianto originario delle disposizioni: per entrambe, le tipologie di Enti vige un limite comune, o meglio, un prerequisito per poter procedere a effettuare assunzioni e incrementi di spesa di personale a qualunque titolo, concernente il rapporto fra spesa di personale e spesa corrente; le regole per il contenimento delle spese e per effettuare assunzioni, invece, restano distinte a seconda della tipologia di Ente.

### *1. Il computo del rapporto fra spese di personale e spesa corrente*

Tutti gli Enti, siano essi sottoposti o meno al rispetto del Patto di stabilità, prima di effettuare assunzioni a qualunque titolo dovranno preventivamente accertarsi del fatto che il rapporto fra spesa di personale e spesa corrente si attesti su un valore inferiore al 40%.

Il comma 7 dell'articolo 76, così come riscritto dal comma 9 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78/2010, stabilisce infatti che è fatto divieto agli Enti, nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

In fase di conversione del decreto legge n. 201/2011, tra gli emendamenti approvati dalle Commissioni riunite V e VI all'Atto Camera n. 4829, vi è l'innalzamento di tale limite al 50%.

Quanto poi ai criteri di computo, il legislatore con il decreto legge n. 98/2011, al comma 9 dell'articolo 20, ha puntualizzato che ai fini del computo del rapporto fra spese del personale e spese correnti si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della Pubblica Amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Per espressa previsione

legislativa, poi, la disposizione in commento non si applica alle società quotate su mercati regolamentari.

Relativamente alle modalità di calcolo del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, in relazione alla tipologia di spese di personale da prendere in considerazione, è intervenuta la Corte dei conti Sezioni Riunite con delibera n. 27/2011 nella quale si legge che la spesa di personale da raffrontare alla spesa corrente, ai fini dell'applicazione del limite di cui al comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008, come modificato articolo 14 comma 9 del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito in legge, deve essere considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica.

Secondo la Corte, dunque, occorre prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso, comprensiva di tutte le voci così come individuate ai fini dell'articolo 1, comma 557, legge n. 296/2006, nonché degli oneri relativi agli incrementi contrattuali.

Quanto invece al tipo di dato, sempre nella citata delibera n. 27, la Corte dei conti ritiene che per la verifica del limite della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, è necessario far riferimento al dato degli impegni, dato derivante dalla effettiva gestione del bilancio e suscettibile di riscontro, da desumere dal documento contabile ufficiale del precedente esercizio e quindi dal rendiconto approvato dal Consiglio, salvo che, in presenza di esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell'approvazione del documento ufficiale, sia necessario -

ferma restando la necessità di ancorare il parametro ai dati di rendiconto - fare riferimento a documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici.

Per quanto riguarda, invece, l'inclusione delle spese relative alle società partecipate, innanzitutto occorre definire l'esatto ambito di applicazione della stessa, ossia le tipologie di società da prendere in considerazione, stante il carattere estremamente ampio delle fattispecie individuate, occorre poi chiarire come costruire l'indicatore per le società partecipate, considerato che i dati di bilancio di un Ente locale sono difficilmente commensurabili a quelli del bilancio di una società di capitali i cui principi contabili si ispirano a diversa fonte normativa.

Sul punto, stante la delicatezza dell'argomento, la portata nazionale e l'importanza dell'interpretazione normativa inerente questioni che investono profili di coordinamento della finanza pubblica, la Corte dei conti Toscana, con delibera n. 208/2011, ha deferito la questione alle Sezioni Riunite.

Sul tema si è espressa la Sezione Autonomie con delibera n. 14/2011 per l'individuazione di una linea interpretativa di indirizzo, *“non vincolante al fine di valutarne gli effetti nei diversi casi concreti che si presenteranno mentre, in caso di evidente contrasto tra le pronunce delle Sezioni regionali, potrà pervenirsi ad una decisione delle Sezioni riunite, cui le Sezioni regionali devono conformarsi”*.

Si tratta dunque di una pronuncia di mero indirizzo, nella quale la Corte affronta innanzitutto il tema dell'ambito di applicazione della norma in esame.

Secondo la Corte, la norma si applica alle società:

- a) partecipate in modo totalitario da un Ente pubblico o da più Enti pubblici congiuntamente, tenuto conto del concetto univocamente accolto di società "in house", come società che vive "prevalentemente" di risorse provenienti dall'Ente locale (o da più Enti locali), caratterizzata da un valore della produzione costituito per non meno dell'80% da corrispettivi dell'Ente proprietario;
- b) ovvero che presentano le caratteristiche di cui all'articolo 2359, comma 1, nn. 1 e 2, del Codice civile, purché affidatarie dirette di servizi pubblici locali.

Per quanto riguarda poi quegli organismi (aziende speciali, fondazioni, ecc.) contraddistinti da livelli di autonomia contabile e finanziaria inferiori a quelli delle società, la Corte sottolinea come il preciso riferimento normativo alle società *"esclude che possano essere considerate le spese di personale dei predetti organismi"*.

Relativamente alle modalità di calcolo dell'indicatore, quanto al tipo di dato da considerare, acclarato l'obbligo societario di predisporre i bilanci sulla base del principio di competenza economica di cui all'articolo 2423-*bis* del Codice civile, per la Corte bisogna utilizzare il dato ufficiale ricompreso nel conto economico della società stessa, senza alcuna detrazione a titolo di accantonamenti o fondi diversi.

Con riferimento alle partecipate, i dati rilevanti ai fini del computo possono essere tratti dai questionari allegati alle relazioni degli organi di revisione al rendiconto dell'Ente locale, predisposte ai sensi dell'articolo 1, comma 166 e seguenti, legge

23 dicembre 2005, n. 266, trattandosi di dati certificati provenienti dalle contabilità degli Enti, verificati dagli organi di revisione.

Nell'attuale periodo transitorio, in attesa che si completi la sperimentazione per la redazione del bilancio consolidato<sup>1</sup>, la Sezione delle Autonomie ha individuato nei corrispettivi a carico dell'Ente, desumibili dai questionari delle Linee guida, lo strumento che consente di attribuire al medesimo le spese di personale della società che possono essere associate alla prestazione dei servizi erogati a fronte di quel corrispettivo.

Nel caso in cui la società partecipata percepisca, in luogo dei corrispettivi, ricavi derivanti da tariffa, è possibile utilizzare tali ricavi, associati agli utenti di ciascun ente proprietario, da sommare ad eventuali corrispettivi, se presenti.

Il metodo di calcolo si basa su una proporzione: il valore della produzione della società sta alle spese totali del personale della

---

<sup>1</sup> Il recente decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, all'articolo 11, prevede che le Amministrazioni pubbliche (tra le quali Regioni, Enti locali e loro Enti strumentali) adottano comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri Enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate ed altri organismi controllati.

In relazione all'adozione di tali schemi di bilancio, il successivo articolo 36 prevede una sperimentazione della durata di due esercizi finanziari, le cui modalità ed i relativi schemi di bilancio consolidato, compreso il principio contabile sul bilancio consolidato, sono definiti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo n. 281/1996.

Soltanto al termine del periodo di sperimentazione e con decorrenza 1° gennaio 2014, potranno essere adottati da tutte le Amministrazioni pubbliche, di cui al decreto legislativo n. 118/2011, gli schemi di bilancio consolidati con l'applicazione del corrispondente principio contabile per la redazione del bilancio consolidato.

stessa come il corrispettivo sta alla quota del costo di personale attribuibile all'Ente, che è l'incognita da calcolare. Per risolvere tale proporzione, si moltiplicano le spese del personale per il corrispettivo e si divide il risultato ottenuto per il valore della produzione. Questo criterio utilizza, ai fini del calcolo, il costo del personale della società (voce B9 del conto economico) senza operare particolari depurazioni, rispondendo all'esigenza sostanziale di individuare un indicatore sintetico della sostenibilità della spesa di personale dell'Ente.

La quota di spese del personale della società partecipata, così individuata, va a sommarsi alle spese di personale dell'Ente, e il totale si divide per le spese correnti dell'Ente.

Questo calcolo va effettuato per ciascun organismo partecipato, che si tratti di società posseduta da uno o più Enti, ovvero di società miste pubblico privato, controllate dall'Ente a norma dell'articolo 2359, comma 1, nn. 1 e 2, del Codice civile.

La Corte, in ogni caso, sottolinea come detto criterio va anche considerato nell'ottica della transitorietà delle metodologie di calcolo prospettate dalla Sezione remittente, dalle Amministrazioni coinvolte nell'applicazione della norma e dalla dottrina, in attesa dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, prefigurata dal decreto legislativo n. 118/2011, il cui decreto attuativo per l'avvio della fase sperimentale è in corso di emanazione.

In merito poi alle sanzioni in caso di violazione del comma 7 dell'articolo 76 giova sottolineare che secondo un orientamento ormai consolidato, sono da considerare

comunque possibili le assunzioni mediante mobilità “per compensazione”, ossia attraverso lo scambio tra Enti di dipendenti aventi medesimo profilo retributivo e dunque senza alcun aggravio per la finanza pubblica e fermo restando le procedure definite dall’articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001<sup>2</sup>.

## **2. Gli Enti sottoposti al Patto di stabilità**

Per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità vige un doppio limite: quello generale di contenimento della spesa di personale e quello, puntuale, sulle assunzioni.

### **2.1. Il contenimento delle spese di personale**

Quanto al contenimento delle spese di personale, con il comma 7 dell’articolo 14 del decreto legge n. 78/2010 è stato interamente sostituito il comma 557 dell’articolo unico della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007)<sup>3</sup>.

Resta invariato, per gli Enti soggetti al Patto di stabilità, l’obbligo di assicurare “la riduzione delle spese di personale”. Il legislatore individua poi le azioni per garantire il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, azioni “*da modulare*”

---

<sup>2</sup> La Corte dei conti della Toscana con delibera n. 188/2011 si è espressa sul tema ritenendo che “*in caso di violazione dell’art. 76, comma 7 della L. 133/2008, in relazione all’incidenza percentuale della spesa di personale su quella corrente, non è possibile assumere personale con una mobilità in entrata poiché ciò comporterebbe un incremento della spesa di personale in evidente contrasto con l’obiettivo di contenimento della medesima spesa imposto dalla norma in questione. Ovviamente nel caso di mobilità per compensazione non si verificherebbe alcun incremento di spesa per l’ente “sanzionato”*”.

<sup>3</sup> Si rammenta che il comma 557 era già stato modificato e integrato dal comma 120 dell’articolo 3 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) e dall’articolo 76 del decreto legge n. 112/2008 convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008.

*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”.*

L'Ente, nell'ambito della propria autonomia, può agire sui diversi ambiti indicati dal legislatore al fine di contenere la spesa di personale; si ritiene dunque che ciascuna azione non costituisca un vincolo puntuale ma un principio: l'indicazione di uno strumento attraverso il quale garantire la riduzione, in termini assoluti, della spesa di personale.

Come chiarito dalla Corte dei conti, Sezione Autonomie, nelle delibere n. 1 e n. 3 del 2010, il parametro di riferimento per attuare il contenimento progressivo e costante della spesa - determinato nell'*an* e non nel *quantum* - “non può non essere rappresentato dalla omologa voce di spesa dell'anno immediatamente precedente, in quanto, dall'interpretazione sistematica delle leggi finanziarie succedutesi a partire dal 2007, emerge la volontà del legislatore di incentivare un meccanismo volto a realizzare una

*riduzione strutturale della spesa per il personale in termini progressivi e costanti”.*

Con l'introduzione del comma 557-bis, il legislatore precisa i criteri di computo delle spese di personale, chiarendo definitivamente l'esclusione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali e lasciando sostanzialmente invariato l'elenco delle voci che ai fini dell'applicazione del comma 557 sono comunque da considerarsi spesa di personale.

*Pertanto, sono da considerarsi spese di personale “anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente”.*

Relativamente alle tipologie di spese non ricomprese nell'elenco di cui al comma 2, poiché non sono mutate le finalità generali della disposizione rispetto alle analoghe previsioni recate dal comma 198 dell'articolo 1 della legge n. 266/2005 (Finanziaria per il 2006) ed è rimasto invariato, rispetto alla previgente formulazione dello stesso comma 557, l'elenco delle voci da considerare spese di personale, si ritiene che siano ancora valide le indicazioni già fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con circolare n. 9 del 17 febbraio 2006 nonché le indicazioni fornite dalla Corte dei conti, Sezione Autonomie, con deliberazione n. 16/2009.

Per il computo delle spese di personale ai fini del rispetto del comma 557, dunque, occorre considerare le voci di spesa

comprehensive di quelle elencate al comma 557-*bis*, al netto tuttavia delle voci indicate come da escludere nella citata circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze e nella citata deliberazione n. 16/2009.

Il comma 557-*ter*, inserito anch'esso dal comma 7 dell'articolo 14 del decreto legge n. 78/2010, introduce una sanzione per gli Enti non rispettosi dell'obbligo di ridurre la spesa di personale, cui si applicano le sanzioni di cui al comma 4 dell'articolo 76 del decreto legge n. 112/2008, per cui nell'anno successivo a quello del mancato rispetto del comma 557 *“è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione”*.

Come già chiarito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel parere n. 0053596 del giugno 2010, di risposta a un quesito posto dall'ANCI in riferimento al comma 4 dell'articolo 76 per gli Enti non rispettosi del Patto di stabilità, si ritiene che gli Enti non adempienti alle previsioni del comma 557, nell'anno successivo a quello del mancato rispetto, possano comunque reclutare personale mediante mobilità per *“compensazione”*, ossia attraverso lo scambio tra Enti di dipendenti aventi medesimo profilo retributivo e dunque senza alcun aggravio

per la finanza pubblica e fermo restando le procedure definite dall'articolo 30 del decreto legislativo n. 165/2001<sup>4</sup>.

Quanto, invece, alle assunzioni di soggetti tutelati dalle disposizioni in materia di diritto al lavoro dei disabili di cui alla legge 12 marzo 1999 n. 68, le Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana in sede consultiva, nel testo del parere n. 49/2011, hanno chiarito che le assunzioni che riguardano le categorie protette ai fini esclusivi del rispetto della quota di riserva si riferiscono a un obbligo previsto da una disposizione che persegue l'interesse, di rilevanza costituzionale, dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro: una finalità che prevale sul divieto sanzionatorio di assumere.

## **2.2. Il limite alle assunzioni di personale**

Il comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge n. 112/2008 pone un vincolo puntuale sulle assunzioni, stabilendo che gli Enti che rispettano il limite massimo di incidenza della spesa di personale sulle spese correnti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

A seguito dell'entrata in vigore del comma 118 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010 (Legge di stabilità per il 2011), che ha apportato modifiche al regime delle assunzioni a tempo

---

<sup>4</sup> La stessa Corte dei conti, Sezioni Riunite, nella delibera n. 53/CONTR/2010, ha ritenuto che il divieto di assunzione posto a carico degli Enti locali inadempienti alle prescrizioni del Patto di Stabilità Interno, ex articolo 76, comma 4, del decreto legge n. 112 del 2008, sia riferito anche alle operazioni di mobilità in entrata, qualora le stesse operazioni, in uscita e in entrata, non siano caratterizzate da reciprocità e neppure siano contestuali.

indeterminato negli Enti locali recato dal comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, è stata introdotta una deroga per gli Enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti, per i quali sono ammesse, in deroga al limite del 20% e comunque nel rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Tale vincolo sulle assunzioni a tempo indeterminato è aggiuntivo rispetto al già previsto vincolo generale di riduzione della spesa di personale e rispetto ai vincoli recati dal Patto di stabilità.

Quanto al campo di applicazione di tale limitazione, a seguito del conflitto interpretativo tra diverse Sezioni regionali della Corte dei conti<sup>5</sup>, sul tema è intervenuta la Corte dei conti, Sezioni Riunite, con delibera n. 46/2011, secondo la quale *“Relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del DL 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui stabilisce il vincolo di spesa alle assunzioni di personale, deve essere riferito alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia*

---

<sup>5</sup> Un primo orientamento espresso dalla Corte dei conti della Lombardia - deliberazione n. 167/2011 - ha ritenuto di includere nel limite del turn over del 20% anche le assunzioni a tempo determinato. I giudici della Campania nella deliberazione n. 246/2011 hanno invece ritenuto che il limite del turn over vada riferito solo ed esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato.

*tipologia contrattuale. Ciò ferme restando le eccezioni espressamente stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali”.*

Tale lettura appare in netta controtendenza rispetto all’orientamento ormai consolidato<sup>6</sup>; sul punto, l’ANCI ha invitato il Ministero dell’Economia e delle Finanze a esprimere il proprio definitivo orientamento.

In risposta a tale sollecitazione, il legislatore nella Legge di stabilità 2012, ha definito le modalità applicative della disposizione in oggetto; al comma 103 dell’articolo 4 il legislatore chiarisce infatti che il limite del 20% si applica alle sole assunzioni a tempo indeterminato.

Quanto alle modalità di computo del costo delle cessazioni, la soluzione più coerente con il sistema adottato dal legislatore in materia di assunzioni e di spesa per il personale appare quella di calcolare il limite previsto da tale norma con riferimento all’esercizio (quello precedente a quello nel quale viene effettuata l’assunzione) nel suo complesso, a prescindere dalla data delle singole cessazioni.

La locuzione “spesa corrispondente alle cessazioni” va perciò interpretata quale spesa annuale, data la necessità di sostituire unità di personale cessate dal servizio, le quali, ovviamente, hanno percepito la retribuzione solo per i mesi dell’anno in cui hanno fornito le loro prestazioni lavorative<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. dipartimento funzione pubblica nota n. DFP0028721 P-4.17.1.7.4 del 6 maggio 2011.

<sup>7</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione Piemonte, delibera n. 70/2011/SRCPIE/PAR, Sezione controllo Toscana parere 17 novembre 2010 n. 160.

Tale interpretazione, inoltre, vale ad ancorare a un dato certo il parametro di riferimento e risulta seguita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - U.P.P.A., che con nota circolare n. 46078 del 18 ottobre 2010 (citata dallo stesso richiedente) precisa (par. 10) che i risparmi realizzati per cessazione vanno calcolati “sempre sui 12 mesi, a prescindere dalla data di cessazione del servizio e dei relativi costi”.

Si ritiene inoltre opportuno sottolineare che nel computo delle cessazioni andranno considerate tutte, anche quelle già coperte nel 2010 stesso. Ciò in considerazione sia del dato letterale della norma, ma anche in considerazione del fatto che nel 2010 ovviamente vigeva un regime di contenimento delle spese diverso<sup>8</sup>.

Relativamente, poi, al regime differenziato per le assunzioni di personale afferente al corpo di polizia municipale, sembrerebbe potersi ritenere che nei Comuni più virtuosi, con rapporto fra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 35%, è possibile la copertura dell'intero turn over relativo al personale afferente alla polizia municipale mentre per il restante personale vige il

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte dei conti Lombardia/549/2011/PAR, secondo la quale “Al riguardo, la Sezione osserva che la norma limitatrice del potere di disporre nuove assunzioni contenuta nel citato co. 9 dell'art. 14 del d.l. n. 78 individua come parametro di riferimento una percentuale di spesa (il 20%) corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente”. Risulta chiaro dal tenore letterale della norma e dall'esigenza perseguita dal legislatore che il riferimento da prendere in considerazione ai fini dell'applicazione della previsione contenuta nel comma 9 dell'articolo 14 sono le sole cessazioni che si verificano nel periodo di riferimento e non la differenza fra cessazioni e 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”.

limite del 20% del costo delle cessazioni relative al precedente anno.

### ***3. Gli Enti non sottoposti al Patto di stabilità***

Anche per gli Enti non sottoposti al Patto di stabilità vige un doppio limite: sulle spese di personale e sulle assunzioni a tempo indeterminato.

#### **3.1 il Limite al contenimento delle spese di personale**

Secondo il disposto di cui al comma 562 della Finanziaria 2007, per gli Enti non sottoposti alle regole del Patto di Stabilità Interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.

Quanto alle modalità di calcolo delle spese di personale, si rimanda a quanto già chiarito nel paragrafo 2.2.

Nello specifico, poi, occorre rimarcare che la Corte dei conti Sezioni Riunite, nella delibera n. 48/2011 ha chiarito gli effetti dell'abrogazione delle deroghe di cui al comma 121 dell'articolo 3 della legge n. 244/2007. In particolare, secondo la Corte, l'abrogazione *ex* decreto legge n. 78/2010 della possibilità di deroga prevista nel comma 562 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 comporta il solo divieto di adottare nuovi atti amministrativi o negoziali di assunzione o spesa di natura derogatoria e non incide anche, in senso riduttivo, sugli effetti (finanziari) di durata (cioè aumento di spesa rispetto al 2004), derivanti dal previo esercizio legittimo delle deroghe.

Secondo la Corte, una vanificazione del risultato delle assunzioni effettuate nel pieno rispetto degli strumenti derogatori offerti dalla normativa all'epoca vigente, si tradurrebbe in irragionevoli limitazioni alle prerogative di auto organizzazione degli Enti di dubbia ammissibilità nel panorama delle misure di coordinamento finanziario che possono essere adottate nei confronti degli Enti di autonomia territoriale.

Per quanto riguarda, poi, il calcolo del limite di spesa, secondo la Corte, che conferma quanto affermato dalla Sezione di controllo Lombardia nel parere n. 1067/2010, per salvaguardare gli effetti permanenti conseguenti all'impiego delle deroghe sembra più corretto escludere dal computo le spese relative alle assunzioni effettuate in deroga per tutto il periodo nel quale esse produrranno effetti finanziari. Utilizzando questo metodo, peraltro si ottiene come conseguenza naturale che, una volta cessati gli effetti dovuti agli oneri delle assunzioni in deroga, si ripristina il limite costituito dalla spesa per il 2004.

Occorre sottolineare, infine, che a differenza di quanto previsto per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità dal comma 557-ter, per i piccoli Enti non sussistono sanzioni espresse, nel caso di mancato rispetto dell'obbligo di contenimento della spesa di personale entro il limite 2004.

### **3.2 Il limite sulle assunzioni a tempo indeterminato**

Quanto alle assunzioni a tempo indeterminato, il comma 562 prevede che gli Enti non sottoposti al Patto possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente

intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale da stabilizzare, di cui al comma 558.

In merito all'annualità da prendere a riferimento, le Sezioni Riunite della Corte dei conti - con delibera n. 52/contr/10 - hanno opportunamente sostenuto che il richiamo alle cessazioni avvenute nell'anno precedente va riferito alle cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della disposizione (comma 562) anche con riferimento a esercizi rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione. Andranno prese in considerazione tutte le cessazioni intervenute dal 1 gennaio 2007 o meglio, poiché la disposizione fa riferimento alle cessazioni avvenute nel precedente anno, andranno considerate tutte le cessazioni intervenute dal 2006 in poi.

Per quanto riguarda la qualificazione della mobilità, si segnala che la Corte dei conti a Sezioni Riunite, con la delibera n. 59/2010, ha ritenuto, proprio in relazione, specificamente, agli Enti locali non sottoposti al Patto di Stabilità Interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall'articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, che le cessazioni per mobilità volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l'ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali.

Per quanto non ulteriormente specificato si rimanda alle indicazioni già fornite nel paragrafo 2.2.

#### *4. Il trattenimento in servizio e la variazione dell'orario di lavoro del personale in regime di part-time*

Il comma 31 dell'articolo 9 del decreto legge n. 78/2010 interviene in materia di spese di personale prevedendo che al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle Pubbliche Amministrazioni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010, i trattenimenti in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo previsti dall'articolo 16 del decreto legislativo n. 503/1992 possono essere disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale, con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie (queste ultime previste per le Amministrazioni statali); le risorse destinabili a nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio.

Il legislatore, poi, chiarisce che sono fatti salvi i trattenimenti in servizio aventi decorrenza anteriore al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto. I trattenimenti in servizio aventi decorrenza successiva al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto, sono privi di effetti.

Si rammenta, inoltre, che è tuttora vigente il comma 101 dell'articolo 3 della legge 24/12/2007 n. 244, a norma del quale per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle

disposizioni vigenti in materia di assunzioni. In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta.

Si ritiene che tale disposizione trova applicazione solo qualora il passaggio a tempo pieno implichi una preventiva modifica della dotazione organica per la variazione del posto da tempo parziale a tempo pieno. Nel caso di variazione dell'orario che non comporta una preventiva modifica della pianta organica, perché il posto ricoperto dal dipendente in regime di part-time è già previsto come a tempo pieno, la variazione andrà considerata solo ai fini del rispetto dell'obbligo di contenimento della spesa di personale.

#### ***5. Il contenimento delle spese di personale flessibile***

Il comma 102 dell'articolo 4 della legge n. 183/2011 (Legge di stabilità per il 2012) prevede che le disposizioni recate dall'articolo 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, costituiscano principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali sono tenuti ad adeguarsi anche gli Enti locali.

Si rammenta che il citato comma 28 prevede che a decorrere dall'anno 2011, le Amministrazioni pubbliche, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% 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 e integrazioni, non può essere superiore al 50% di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Per le Amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

Si rammenta che la norma entra in vigore dal 1 gennaio 2012.

Gli Enti, dunque, dovranno declinare tale principio di contenimento della spesa per il lavoro flessibile nell'ambito della propria autonomia e coerentemente con le proprie esigenze funzionali. Il regime specifico previsto dalla norma in questione in particolare per le Autonomie territoriali, rispetto alle altre Amministrazioni pubbliche, è finalizzato appunto a dettagliare che quanto previsto dalla disposizione non trova applicazione in dettaglio, se non quanto principio di contenimento che deve trovare svolgimento nell'ambito dell'autonomia dei singoli Enti.

Siamo in presenza di una norma di principio, e che si qualifica come tale; la riduzione della spesa va effettuata compatibilmente con l'esigenza di erogare i servizi fondamentali alla collettività, tra cui anche i servizi scolastici ed educativi, nell'ambito dei quali, per la particolare struttura dei

cicli scolastici, l'utilizzo di personale con rapporto di lavoro flessibile è molto diffuso.

In considerazione della necessità di garantire la continuità del servizio scolastico, che trova il suo fondamento nei diritti, costituzionalmente garantiti, all'educazione, all'istruzione e allo studio (articoli 33 e 34 della Costituzione), si ritiene che nell'ambito delle misure di contenimento e riduzione della spesa per il lavoro flessibile, l'Ente possa definire un regime ad hoc in relazione ai servizi scolastici ed educativi. Ciò anche in considerazione della particolare natura (cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica, circolare n. 3/3008 e parere n. 56/08) dell'attività didattica ed educativa svolta dal predetto personale docente delle scuole materne e delle scuole gestite dagli Enti locali, nonché di quella svolta dal personale educativo degli asili nido.