



CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

OSSERVATORIO ENTI LOCALI

2015

LE SPESE DI PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

a cura di
Mara Oliverio

Consiglieri Delegati CNDCEC

Marcello Marchetti
Giovanni Gerardo Parente

Consigliere Delegato FNC

Michele de Tavonatti



Sommario: 1. Premessa – 2. La programmazione triennale del fabbisogno di personale – 3. I limiti alle assunzioni – 4. L'analisi della consistenza del personale e della relativa spesa da parte della Corte dei conti.

1. Premessa

Il 25 per cento delle spese correnti di tutte le amministrazioni pubbliche (al netto degli interessi) è rappresentata dalla spesa per redditi da lavoro dei dipendenti voce che nel corso degli anni è stata oggetto di numerosi interventi tesi a contenerne la dimensione. Da ormai diverso tempo sono in vigore misure limitative del turn over di personale, più di recente sono stati imposti dei vincoli per frenare la dinamica retributiva, per esempio il blocco della contrattazione e dei trattamenti economici individuali e le limitazioni alla consistenza dei fondi per la contrattazione.

Gli enti locali sono chiamati a rispettare gli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese del personale.

In realtà il legislatore nonostante i limiti imposti non si è mai preoccupato di fornire una definizione univoca e chiara di quali voci vanno a comporre l'aggregato "spese del personale" per il quale vi sono diverse interpretazioni in base al campo di intervento cui si riferisce.

Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, definisce un modello di rilevazione della consistenza del personale, in servizio e in quiescenza, e delle relative spese, ivi compresi gli oneri previdenziali e le entrate derivanti dalle contribuzioni, anche per la loro evidenziazione a preventivo e a consuntivo, mediante allegati ai bilanci. Il Ministero del tesoro, inoltre elabora un conto annuale che evidenzia il rapporto tra contribuzioni e prestazioni previdenziali relative al personale delle amministrazioni. Il conto annuale rappresenta una rilevazione censuaria effettuata annualmente dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in particolare dall'Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP), che cura le rilevazioni presso le amministrazioni pubbliche e la definizione del sistema informativo ad esse correlato (SICO - Sistema Conoscitivo del Personale Dipendente dalle Amministrazioni Pubbliche) ai sensi del Titolo V del D. Lgs. 30 marzo 2001.

Il SICO ha come obiettivo l'acquisizione di informazioni relative alle spese per il personale per poter controllare il costo del lavoro pubblico. Il conto annuale, nell'ambito della rilevazione del costo del lavoro pubblico, è specializzato nell'acquisizione delle informazioni



necessarie per la quantificazione degli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. I dati sono acquisiti tramite l'inserimento da parte di ogni singolo ente pubblico a un livello minimo di aggregazione che è la singola qualifica. La mancata presentazione del conto annuale e della relativa relazione determina, per l'anno successivo a quello cui il conto si riferisce, l'applicazione delle misure di cui all'articolo 30, comma 11, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni consistenti nel divieto di versamento a carico del bilancio dello Stato nei confronti degli enti inadempienti. Il conto è accompagnato da una relazione, con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione.

Le informazioni fornite sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa che all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.

Con i dati forniti sono sviluppati parametri ed indicatori tesi a consentire una maggiore gestione del personale.

Le amministrazioni hanno inoltre l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, i contratti integrativi stipulati con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo.

2. La programmazione triennale del fabbisogno di personale e i sistemi e gli esiti dei limiti alle assunzioni dei dipendenti pubblici

#

Gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, prevista con l'articolo 39 della legge n. 449/1997, al fine di assicurare funzionalità e ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei



servizi in relazione alle disponibilità finanziarie e di bilancio.

Nella programmazione triennale del fabbisogno di personale sono racchiuse tutte le azioni che le amministrazioni pubbliche prevedono di realizzare nell'arco di un triennio in materia di gestione delle risorse umane con particolare attenzione a quelle del primo anno. Tale documento racchiude, quindi, le scelte che le amministrazioni intendono porre in essere in relazione alle politiche occupazionali tenendo conto di quelle che sono state le cessazioni dal servizio dell'anno precedente e di quelle stimate per gli anni successivi sulla base delle indicazioni fornite dai singoli dirigenti responsabili dei vari uffici. Vengono così individuati i posti vacanti di dotazione organica che si intendono ricoprire nel triennio di riferimento con il ricorso a rapporti di lavoro a tempo indeterminato e altresì rilevate le eventuali esigenze di lavoro temporanee ed eccezionali, che potrebbero manifestarsi nel periodo considerato, a fronte delle quali utilizzare le diverse tipologie di lavoro flessibile previste dalla vigente normativa (articolo 36, del d. lgs 165/2001), nonché quelle relative alle procedure di mobilità da e verso altre amministrazioni pubbliche. La programmazione triennale del fabbisogno, considerata la sua valenza strategica nelle scelte di medio periodo e le sue rilevanti implicazioni di natura finanziaria, necessita, ogni anno, di un attento monitoraggio e di un continuo aggiustamento, anche per tener conto delle novità legislative nel frattempo intervenute in materia di contenimento e di riduzione della spesa, con particolare riferimento a quelle dettate in materia di limiti assunzionali. È importante ponderare attentamente le esigenze segnalate dai diversi uffici, le scelte organizzative adottate e i vincoli posti dalla legge in materia di assunzioni garantendo, al contempo, una pianificazione razionale e rispondente agli effettivi fabbisogni di personale, in ossequio al principio del buon andamento amministrativo, secondo il ciclo di programmazione finanziaria e con la necessità di ridurre il costo del lavoro pubblico.

Ai sensi del principio contabile n. 1 dell'Osservatorio enti locali l'atto di programmazione del fabbisogno di personale deve assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie. L'atto di programmazione del fabbisogno di personale costituisce un allegato alla relazione previsionale e programmatica per cui necessita che vi sia coerenza tra i due documenti. La programmazione triennale del fabbisogno di personale è divenuta più pregnante con la legge di stabilità 2012 che ha stabilito che in sede di verifica delle eccedenze



di personale e di situazioni soprannumerarie legate ad esigenze funzionali o alla situazione finanziaria (articolo 33 del d.lgs. 165/2001), annualmente, ciascuna amministrazione dovrà attivare specifiche procedure finalizzate alla tendenziale eliminazione delle predette situazioni. A tal fine gli enti, una volta individuate le unità di personale eccedente o soprannumerario, dovranno prioritariamente applicare l'istituto della risoluzione unilaterale anticipata del rapporto di lavoro, nei confronti di coloro che hanno compiuto l'anzianità minima contributiva per l'accesso alla pensione, secondo quanto previsto dall'art. 72, comma 11, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 e successive modificazioni. In subordine, le amministrazioni dovranno procedere alla riallocazione del personale all'interno della medesima amministrazione, anche tramite il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito della regione. Il personale che nell'arco di un certo lasso di tempo non è stato possibile impiegare secondo le predette modalità, viene collocato in disponibilità per due anni, durante i quali avrà diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale. Sono state altresì previste delle sanzioni in caso di inadempimento delle citate procedure, sia in capo al dirigente responsabile, a titolo di responsabilità dirigenziale, sia in capo alle amministrazioni inadempienti, che pertanto non potranno assumere nuovo personale, con qualunque tipologia di contratto, ivi compreso quello appartenente alle categorie protette, pena la nullità degli atti posti in essere. Le amministrazioni pubbliche prima di effettuare nuove procedure concorsuali, quindi procedere a nuove assunzioni di personale, dovranno in primo luogo provvedere alla ricollocazione del personale in disponibilità, il cui onere grava sulle finanze pubbliche nella misura pari all'80 per cento della retribuzione complessiva, senza che sia espletata la corrispondente prestazione lavorativa. Si può dunque affermare che con il documento di programmazione triennale si ottiene un utile strumento gestionale che consente agli enti pubblici di amministrare in modo efficiente e razionale le proprie risorse umane, ma è vincolato dai limiti in materia di personale in particolare per quanto riguarda le assunzioni.

3. I limiti alle assunzioni

Al fine di contenere la spesa di personale delle pubbliche amministrazioni il legislatore ha individuato nel tempo, in particolare attraverso le manovre finanziarie, specifici meccanismi



intesi a limitare le assunzioni di personale a tempo indeterminato. A tal riguardo si alternano interventi diretti finalizzati ad un blocco totale delle assunzioni, con specifiche deroghe per alcuni comparti, a misure più flessibili mirate al contenimento del numero di dipendenti pubblici e della relativa spesa. In particolare, nel periodo 2003-2007, è stato previsto il blocco totale delle assunzioni prevedendo al contempo l'istituzione di un apposito fondo per le assunzioni in deroga, da effettuarsi nei comparti di anno in anno individuati dal legislatore. Le assunzioni erano subordinate all'esistenza delle vacanze nella dotazione organica di ciascuna amministrazione ed erano, comunque, consentite le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, nonché le procedure di mobilità tra amministrazioni assoggettate a disposizioni limitative delle assunzioni. Le assunzioni da effettuarsi tramite l'utilizzo delle somme stanziare, con apposito decreto del Presidente della Repubblica, nell'ambito del predetto fondo, venivano stabilite dal Dipartimento della funzione pubblica di concerto con la Ragioneria Generale dello Stato cercando di contemperare le varie esigenze rappresentate dalle singole amministrazioni destinatarie della deroga con il rischio di non garantire un'equa distribuzione delle risorse. Il perdurare delle situazioni di limitazione del turn-over e la limitatezza delle risorse assegnate al fondo per le deroghe hanno provocato sia un forte ricorso da parte delle amministrazioni a forme di assunzione diverse dal tempo indeterminato con la conseguente formazione del c.d. fenomeno del "precariato" e le successive istanze di stabilizzazione, sia la proliferazione di interventi speciali a favore di singole amministrazioni finalizzate alla deroga del blocco delle assunzioni o all'assegnazione ex legge di una certa quota delle risorse esistenti nell'apposito fondo.

Con la legge finanziaria 2007 il legislatore ha disposto la riduzione delle spese di personale distinguendo tra enti soggetti e non al patto di stabilità interno.

Gli enti locali soggetti al patto di stabilità, al fine del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, 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 diversi ambiti prioritari di intervento quali la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico-amministrative ed il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le



amministrazioni statali. Il Decreto legge n. 90/2014 rimodella il principio di riduzione eliminando il vincolo del rapporto spese di personale e spese correnti ed introducendo il concetto di “contenimento” della spesa così da mantenerla sotto un valore fisso calcolato quale media del triennio precedente (2011-2013). Nel rispetto del patto di stabilità il computo delle spese di personale include 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 al netto tuttavia delle voci indicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (circolare n. 16/2009) tra quelle da escludere. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente 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 di tale disposizione. 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. Tali enti possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno. La legge n. 296/2006, art. 557 quater precisa la necessità di rispettare il principio di contenimento della spesa nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale richiedendo il rispetto in sede previsionale e non anche in sede di rendicontazione. La Sezione delle autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n. 27 del 14 settembre 2015 ha espresso il proprio avviso in merito all'interpretazione dell'art.1, comma 557, della legge n. 296/2006 a seguito dell'entrata in vigore del comma 557 quater, come introdotto dall'art. 3, comma 5 bis, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari” convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 557 quater, ai fini dell'applicazione dello stesso comma 557, a decorrere dal 2014, impone agli enti “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 delle presenti disposizioni”. La Corte dei Conti, richiamando la sentenza della Corte Costituzionale n.18 del 2011, concorda nell’affermare che la normativa rivolta al contenimento della spesa pubblica, ponendo obiettivi di riequilibrio, costituisce il principio fondamentale per il coordinamento della finanza pubblica quindi, come già affermato dalla stessa Corte con sentenza 69/2011, la spesa per il personale per la sua importanza strategica nell’attuazione del Patto di stabilità interno, data la sua rilevante entità, costituisce non già una minuta voce di dettaglio ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principi fondamentali della legislazione statale. Con deliberazione n. 27 del febbraio 2014 la Corte aveva già riconosciuto l’importanza fondamentale del comma 557 ter che, affermando “in caso di mancato rispetto del comma 557 si applica il divieto di cui all’art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”, mira ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione pena il divieto tassativo di assunzione di personale a qualsiasi titolo. Per cui procedere a nuove assunzioni in assenza di un piano per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 557, soprattutto per quanto riguarda l’incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, rappresenta una violazione dei principi di finanza pubblica. La Corte rimane, dunque, ferma sulle previsioni di riduzione dell’incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, nel riconoscimento che il contenimento di spesa da realizzare, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di risorse umane, ha come obiettivo la riduzione della spesa di personale anche in termini di incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese di parte corrente. Il comma 557 quater, a parere della Corte, non assorbe il comma 557 bensì lo integra. Ai sensi dell’art. 1, comma 557 e 562 della L. n. 296/2006, come modificato dal D.L. 90/2014, così come ribadito dalla Sezione delle Autonomie nelle linee guida al monitoraggio al bilancio di previsione (Delibera 9/2010), le componenti da includere per la determinazione della spesa del personale sono:

- Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato
- Spese per collaborazione coordinata e continuativa o altre forme di rapporto di lavoro



flessibile o con convenzioni

- Eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili
- Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto
- Spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del Tuel
- Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2 del Tuel
- Spese per il personale con contratti di formazione e lavoro
- Spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente (compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni)
- Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori
- Spese destinate alla previdenza ed assistenza delle forze di polizia municipale finanziate con proventi da sanzioni del codice della strada
- IRAP
- Spese destinate alla previdenza ed assistenza delle forze di polizia municipale finanziate con proventi da sanzioni del codice della strada
- Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo
- Somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando

Le componenti da escludere sono:

- oneri derivanti dai rinnovi contrattuali
- spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati
- spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente
- oneri connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno, dalla Regione e dalla Provincia
- spese per la formazione e rimborsi per le missioni
- spese per il personale trasferito dallo Stato e dalla Regione per l'esercizio di funzioni delegate, nei limiti delle risorse corrispondentemente assegnate
- oneri derivanti dai rinnovi contrattuali
- spese per il personale appartenente alle categorie protette



- spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici
- 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
- incentivi per la progettazione
- incentivi per il recupero ICI
- diritti di rogito
- spese di personale per l'esecuzione delle operazioni censuarie degli enti individuati nel Piano generale di censimento nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT (D.L. 78/2010, art. 50, commi 2 e 7)
- 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)

Vista la sentenza n. 27 /2015 della Corte dei Conti Sezione Autonomie tutti gli enti, siano essi soggetti o meno al patto di stabilità, prima di effettuare assunzioni a qualunque titolo gli enti dovranno verificare il rapporto tra spese del personale e spesa corrente. La stessa Corte dei conti sezioni riunite aveva già affermato, con deliberazione n. 27/2011, il principio secondo il quale la voce spesa di personale assume una composizione diversa a seconda che si riferisca agli obiettivi del patto di stabilità ovvero al fine del contenimento della spesa. In particolare nel meccanismo di raffronto spesa corrente/spesa di personale, dovrebbe essere utilizzata una nozione di spesa che tenga conto di tutte le componenti, sia incluse che escluse dall'applicazione del comma 557 della Finanziaria 2007 in quanto non si tratta di un mero obbligo di riduzione della spesa, ma di un limite strutturale alle assunzioni. La recente normativa, decreto legge n. 78/2015 (art. 4, comma 3), ha introdotto per gli enti locali la facoltà di recuperare le quote di turn over non utilizzate relative alla facoltà assunzionale del triennio precedente. *“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; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente”*. In particolare l'art. 4, comma 3 del decreto legge 78/2015, a differenza di altre disposizioni dello stesso decreto specificamente finalizzate ad agevolare il processo di ricollocazione del personale



soprannumerario di Città metropolitane e Province. La L. n. 190/2014 attraverso il comma 424 dell'articolo unico ha introdotto un regime derogatorio, per le regioni e gli enti locali stabilendo che 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 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 citato 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. Le regioni valutano se estendere l'obbligo anche agli enti del servizio sanitario in base al loro fabbisogno. Secondo quanto chiarito con Circolare 1/2015 dei Ministri per la Semplificazione e PA e per gli Affari Regionali, il regime previsto dalla normativa vigente prevede per gli enti sottoposti al patto di stabilità (articolo 3, comma 5, del d.l. 90/2014) una percentuale di turn over pari al 60% per l'anno 2015 e dell'80% per l'anno 2016. La percentuale è fissata al 100% per gli enti sottoposti al patto la cui spesa di personale in rapporto a quella corrente è pari o inferiore al 25% (articolo 3, 5-quater, del d.l. 90/2014). La percentuale di turn over legata alle facoltà di assunzioni deve essere destinata in via prioritaria all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015. Le risorse rimanenti, ovvero quelle derivanti dalle facoltà ad assumere al netto di quelle utilizzate per l'assunzione dei vincitori, devono essere destinate, sommate ai risparmi derivanti dalla restante percentuale di cessazioni (ovvero 40% per il 2015 e 20% per il 2016), ai processi di mobilità del personale soprannumerario degli enti di aria vasta.

La circolare rileva, inoltre, l'espressa esclusione delle spese per il personale ricollocato ai sensi del comma 424 dal computo della spesa di personale ai fini del rispetto del tetto di cui al comma 557 (e 562) della legge 296/2006.

Il budget di spesa 2015-2016, riservato all'assunzione dei vincitori di concorso e al riassorbimento del personale soprannumerario, non può essere impiegato per finanziare le



assunzioni collegate al recupero dei resti assunzionali salvo che il bilancio annuale, dopo avere destinato le risorse necessarie al riassorbimento del citato personale soprannumerario, presenti ulteriori spazi finanziari compatibili della legge n. 296/1996.

4. L'analisi della consistenza del personale e della relativa spesa da parte della Corte dei conti

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con referto n. 16 /2015 ha presentato al Parlamento la relazione sulla consistenza numerica e funzionale del personale degli enti territoriali e sulla relativa spesa in riferimento all'esercizio 2013 di cui si è in possesso dei dati ottenuti dai conti annuali SICO.

L'analisi prende in riferimento le figure apicali, ossia i segretari comunali e direttori generali, il personale di qualifica dirigenziale, di ruolo e non, il personale di comparto non dirigenziale, in relazione alle diverse tipologie contrattuali.

Secondo quanto analizzato dalla Corte il progressivo assottigliamento degli organici dei segretari comunali risente del blocco parziale del turn over imposto, a decorrere dal 2012, dall'art. 14, co. 6, del d.l. n. 95/2012. La consistenza media dei segretari comunali, nel triennio preso in considerazione, subisce una flessione del 2,61%, con punte minime nei Comuni settentrionali (-0,67%) e massime in quelli meridionali (-4,03%). Ancora più sensibile risulta la riduzione dei direttori generali, a seguito della soppressione – a regime – di tale figura professionale nei Comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti.

Coerentemente con la tendenza rilevata negli ultimi referti sul costo del lavoro, la consistenza media del personale dirigente e non dirigente dei Comuni subisce nel triennio 2011/2013 una flessione complessiva del 5,19%. La riduzione risulta più contenuta nell'Italia centrale (-2,73%) e settentrionale (-5,02%), e più accentuata nell'Italia meridionale (-9,24%), in cui si registra un minor numero complessivo di personale.

L'analisi della consistenza media del personale dirigente dei Comuni prende in considerazione non solo i dirigenti a tempo indeterminato, ma anche quelli a tempo determinato in dotazione organica (art. 110, co. 1, del Tuel) e fuori dotazione organica (art. 110, co. 2, del Tuel). L'andamento complessivo sul territorio nazionale, evidenzia, nel triennio in considerazione, un decremento generalizzato di tutte e tre le tipologie contrattuali. In termini generali, si osserva un trend di progressivo contenimento del



numero complessivo di dirigenti, quale diretta conseguenza dei limiti alle nuove assunzioni di personale, ma anche delle specifiche manovre restrittive introdotte per le qualifiche dirigenziali dal d.lgs. 1 agosto 2011, n. 141. Con riferimento alle singole tipologie contrattuali, gli organici più consistenti si registrano tra i dirigenti a tempo indeterminato. Il loro numero complessivo subisce una riduzione generalizzata nel triennio, ad eccezione dei Comuni delle Marche (+4,46%) e dell'Umbria (+4,32%). Solo nei Comuni dell'Abruzzo, destinatari di normative derogatorie per la ricostruzione post sisma, alla riduzione dei dirigenti di ruolo fa riscontro un incremento di consistenza della cd. "dirigenza fiduciaria", in entrambe le sue componenti. Il numero complessivo di dirigenti a tempo determinato in dotazione organica ex art 110, co. 1, Tuel, nelle Regioni a Statuto ordinario flette del 22,49%, passando da 1.125 a 872. A fronte del predetto calo, incrementi organici si registrano, oltre all'Abruzzo, in Basilicata e in Molise. La riduzione complessiva nel triennio risulta pressoché generalizzata per gli incarichi a tempo determinato fuori dotazione organica. L'analisi della consistenza media del personale di comparto non dirigenziale tiene conto delle voci di aggregazione in "categorie" e "altro personale". Nel triennio considerato si evidenzia una riduzione del numero di personale in particolare nei Comuni delle Regioni del Sud Italia. Anche per quanto riguarda l'andamento della spesa totale nel triennio la Corte individua una riduzione prevalentemente concentrata nei Comuni del Sud Italia dovuta sempre all'effetto delle manovre limitative.

La spesa netta dei segretari e dei direttori generali di comuni subisce nel triennio una flessione di quasi il 10%. Rispetto alla spesa netta e media del personale non dirigente, sterilizzata dalla componente legata ai contratti di lavoro flessibile, nei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario si osserva una riduzione della spesa netta del 4,42%, in linea con quella della consistenza di personale nel periodo preso in considerazione (-4,39%). La flessione della spesa netta è più alta nei Comuni del sud Italia (-7,94%), quasi proporzionale al decremento delle unità di personale (-6,46%). Nessuna Regione presenta valori in aumento, ad eccezione del Piemonte, che fa registrare un incremento pari all'1,63%. La flessione raggiunge punte massime in Molise (-10,57%) e in Campania (-9,79%). Nei Comuni delle Regioni a Statuto Speciale la riduzione della spesa è del 4,58%. Unica variazione incrementale di spesa netta si registra nei Comuni del Trentino-



Alto Adige (+1,98%), che vantano un trattamento pro capite tra i più elevati. Per quanto concerne la spesa media, i valori sono pressoché omogenei sul territorio nazionale. I Comuni del Piemonte, del Lazio, della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige sono quelli in cui risulta lievemente superiore. Riduzioni più significative si registrano nei Comuni del Sud Italia, mentre nei Comuni del Nord si registra una lieve crescita. I Comuni delle Regioni a Statuto Speciale, fatta eccezione per la Sardegna e la Sicilia, fanno registrare un lieve incremento, mantenendo sostanzialmente stabile la spesa media dell'aggregato. Le punte massime di spesa media si registrano in Trentino-Alto Adige e in Friuli-Venezia Giulia. Sul territorio nazionale, la spesa media, che si attesta su 27.922 euro, presenta punte minime di euro 25.969 annui in Sicilia e massime di euro 31.664 in Trentino-Alto Adige.

I dati analizzati sulla consistenza del personale delle Province evidenziano una consistenza media degli organici dei segretari generali in lieve flessione mentre l'andamento della consistenza media del personale dirigente e non dirigente, nelle more del processo di riordino generale delle funzioni di area vasta risente degli specifici divieti di assunzione di personale a tempo indeterminato, introdotti dall'art. 16, co.1 e 9, d.l. n. 95/201297 e successivamente ribaditi dall'art. 4, comma 9, del d.l. n. 101/2013 e dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/201498. Infatti l'analisi della consistenza media del personale dirigente (a tempo indeterminato ed a tempo determinato) evidenzia un generalizzato trend di progressivo snellimento degli organici, anche in conseguenza delle manovre restrittive progressivamente introdotte dal legislatore. Nel triennio in esame, il personale non dirigente si riduce complessivamente del 6,98% flessione che risulta più marcata nelle Province del Sud Italia rispetto a quelle del Nord in cui sono presenti gli organici più numerosi.

La spesa netta dei segretari e dei direttori generali delle Province delle Regioni a Statuto Ordinario a seguito della riduzione numerica nel triennio passa da 17 milioni di euro circa a 14,8 milioni di euro circa, con una flessione del 13,07%. Nelle Province del Nord Italia, la spesa netta diminuisce (-11,61%) di circa il doppio rispetto alla consistenza numerica (-6,95%). Nel Sud e nel Centro Italia, invece, il calo della spesa netta (rispettivamente, -15,18% e -13,08%) è quasi proporzionale a quello della consistenza degli organici (rispettivamente, -13,85% e -11,08%). L'esame della spesa del personale non dirigente,



sterilizzata dalla componente legata ai contratti di lavoro flessibile, consente di osservare nelle Province delle Regioni a Statuto Ordinario una riduzione di spesa netta superiore a quella riscontrata nei Comuni pressoché proporzionale alla riduzione degli organici. Conseguentemente, la spesa media risulta pressoché stabile, attestandosi su un +0,19%. La flessione della spesa più alta si registra nelle Province meridionali (-8,21%), anche se quasi sovrapponibile al decremento di personale (-8,67%). Risulta in controtendenza il Friuli-Venezia Giulia, in cui la spesa media cresce dell'1,45%.