

Spese di personale: la parola alla Corte dei conti

di Federica Caponi *

Le sezioni riunite della Corte dei conti, con delibera n. 27/2011, chiariscono alcuni dei dubbi relativi all'incidenza della spesa di personale su quella di parte corrente

Le sezioni riunite della Corte dei conti hanno emanato la deliberazione n. 27 del 12 maggio scorso, con cui hanno chiarito alcune problematiche applicative connesse al co. 9 dell'art. 14 del Dl n. 78/2010, inerenti l'incidenza della spesa di personale su quella di parte corrente.

La delibera della Corte dei conti delle Marche

Alle sezioni riunite si erano rivolti i magistrati contabili delle Marche (deliberazione n. 1/2011) che avevano chiesto precisazioni sulle seguenti questioni:

- qual è il significato da attribuire all'espressione "spese di personale" da considerare ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale;
- se tale rapporto percentuale si sostanzia in un calcolo da riferirsi agli stanziamenti in termini di competenza oppure ai pagamenti in termini di cassa o agli impegni definitivi desunti dal rendiconto e, quindi, a quali documenti (bilancio di previsione, rendiconto della gestione o altro) occorre far riferimento per il calcolo dell'incidenza percentuale di spesa;
- se l'espressione - oneri derivanti dai - "rinnovi contrattuali" di cui all'art. 1, co. 557, della L. n.

296/2006, come modificato dal citato Dl n. 78/2010, debba essere intesa come riferita ai rinnovi dei soli contratti collettivi nazionali ovvero anche ai rinnovi dei contratti integrativi decentrati, stipulati a seguito e in attuazione dei contratti nazionali (rinnovati).

L'art. 14, co. 9, del Dl n. 78/2010 ha introdotto il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale da parte degli enti nei quali l'incidenza della spesa di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti, novellando l'art. 76, co. 7, del Dl n. 112/2008 che prevedeva il limite del 50%.

La Corte dei conti delle Marche ha infatti ricordato che non esiste una definizione legislativa generale di "spese di personale", anzi il Tuel impiega due diverse locuzioni, "spese di personale" (art. 91, 163 e 229) e "spesa per il personale" (art. 259), senza fornirne alcuna definizione.

La sezione delle autonomie nella deliberazione n. 16/2009, in merito all'art. 1, co. 557, della L. n. 296/2006, ha affermato che "nel quadro complessivo delle disposizioni in materia, e della ratio ad esse sottesa, non sembra corretto definire la categoria

contabile della 'spesa per il personale', in termini puramente formali e nominalistici, riconducendo, cioè, ad essa qualsivoglia somma pagata al dipendente. Piuttosto occorre far riferimento sia alla natura della specifica voce di spesa, sia all'impatto che può avere sulla gestione finanziaria dell'ente, nella richiamata prospettiva".

Tesi interpretative

Un'indicazione di una nozione generale contabile di "spesa di personale" è contenuta nell'art. 2 del Dpr n. 194/1996, laddove "spesa di personale" contraddistingue il solo intervento 01.

Tale indicazione regolamentare potrebbe apparire utile per interpretare le disposizioni che facciano generico riferimento alle spese di personale, almeno nei casi in cui non vi sia una norma che disponga diversamente (quale, ad esempio, il co. 557-bis dell'art. 1 della Finanziaria 2007).

Se così fosse, anche l'interpretazione del novellato co. 7 del citato art. 76 potrebbe seguire tale criterio e, pertanto, essere riferita alle somme indicate nel solo intervento 01.

È proprio su tale questione che si sono formate tesi interpretative diverse:

- una sostiene che dovremmo sempre far riferimento alle spe-

* Consulente Enti locali

di personale determinate ai sensi del citato co. 557. Certo è che tale disposizione appare porre in una nozione generale, ma la nozione speciale, limitata all'interpretazione della specifica disposizione, soprattutto dopo le intervenute recenti modifiche. Infatti, l'art. 14, co. 7, del Dl n. 112/2008 sembra rendere evidente come l'elencazione delle spese, come prevista, valga unicamente ai fini del concetto di "spesa di personale" indicato nel medesimo co. 557;

l'altra tesi ritiene di dover fare riferimento alla nozione di "spesa di personale" contenuta nei decreti di individuazione dei parametri di deficitarietà (ai sensi dell'art. 242 del Tuel). Il decreto del ministero dell'Interno 24 settembre 2009 prevede che "il volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai Titoli I, II e III superiore al 40% per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, superiore al 39% per i comuni da 5.000 a 29.999 abitanti e superiore al 38% per i comuni oltre i 29.999 abitanti (al netto dei contributi regionali, nonché di altri enti pubblici finanziati a finanziare spese di personale)". Tale documento prevede inoltre che per le "spese di personale" si faccia rinvio "alle fattispecie di spesa di personale già individuate dalla Circolare n. 9/08 del ministero dell'Economia e delle Finanze ed alla luce di quanto successivamente previsto dall'art. 76, co. 1, del Dl n. 112 del 2008", nella sostanza cioè, viene fatto rinvio alla nozione cristallizzata dal comma 557-bis, "depurata" di alcune voci;

l'ulteriore tesi, sostenuta dalla giurisprudenza regionale di controllo per la Toscana (deliberazione n. 111/

2010), rinvia all'elencazione di spese di personale (e correlative esclusioni) contenute nelle linee guida per il bilancio di previsione 2010. Tale interpretazione ritiene che l'ambito delle spese da considerare "spesa di personale" debba essere la medesima presa in considerazione per il calcolo del parametro di riferimento per il divieto di assunzione, sostenendo che "la logica ispiratrice deve essere unitaria ed univoca";

- l'ultima tesi ritiene che potrebbe farsi riferimento al criterio indicato nella circolare n. 21/2010 della Ragioneria generale dello Stato, laddove richiede di indicare il "valore in percentuale dell'incidenza, in termini di cassa, della spesa del personale in rapporto al totale delle spese del Titolo I del bilancio dell'Ente" e precisa che il dato richiesto è costituito dalla "percentuale, in termini di cassa, dell'incidenza delle spese del personale sul totale del Titolo I 'SPESE CORRENTI' del Bilancio consuntivo degli enti, secondo le indicazioni di cui all'art. 76, co. 1, della L. n. 133 del 2008. La spesa di personale da considerare per la definizione della percentuale d'incidenza è determinata dalle spese del Titolo I del Bilancio consuntivo degli Enti, comprensive degli eventuali incrementi contrattuali, dalle integrazioni previste dall'art. 76, co. 1, della L. n. 133/2008 (spese per co.co.co., per somministrazione di lavoro, per gli ex art. 110 del Tuel nonché per il personale utilizzato a qualsiasi titolo - comando od altro - nelle attività esternalizzate)".

La questione è particolarmente importante perché individua da quali interventi (del titolo I della spesa) riportati nel bilancio degli enti debbano trarsi gli elementi di interesse (cioè, gli importi contabilizzati

nel solo intervento 01 - personale - oppure anche, e in che limiti, gli importi contabilizzati negli interventi 03 - prestazioni di servizi - e 07 - imposte e tasse).

Spesa di personale ex art. 14, co. 9, del Dl n. 78/2010 dal 31 maggio 2010 al 31 dicembre 2011

Le sezioni riunite, per quanto riguarda la questione relativa alla definizione di "spesa di personale" da considerare ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale di cui al co. 7 dell'art. 76 del Dl n. 112/2008, hanno precisato che la manovra correttiva, rinvigorendo misure già in precedenza poste, ha stabilito limiti maggiormente stringenti, che operano sia nella direzione del controllo dell'andamento della spesa, che limitando le assunzioni, ammettendo però che le norme non sono di "agevole lettura".

Secondo i magistrati delle sezioni riunite, l'accezione "spesa di personale" è suscettibile di diverse configurazioni (non a caso si parla di aggregato di "spesa di personale"), una connessa al limite di spesa di personale (co. 557 o 562 della L. n. 296/2006), l'altra relativa al limite posto alle assunzioni (art. 14, co. 9, del Dl n. 78/2010).

Il Dpcm mai approvato, che doveva definire parametri e criteri di virtualità per rendere operativo lo specifico obbligo degli enti locali di riduzione dell'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, avrebbe potuto stabilire condizioni utili a calibrare più accuratamente gli effetti della misura, tenendo conto della specificità della situazione degli enti.

Il legislatore non si è preoccupato di fornire una definizione univoca e chiara di quali voci concorrono a definire l'aggregato "spesa di personale". Il vincolo di cui al citato co. 9 non prevede in via diretta un obbligo di ridu-

zione della spesa, ma tale risultato consegue naturalmente all'operare di un limite di natura strutturale all'incremento della consistenza di personale, che è variabile diretta della spesa. Il rispetto di precise percentuali di incidenza, tra spese di personale e spese correnti, trova sanzione nel divieto, in caso di superamento del limite del 40%, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

In caso di percentuali inferiori, invece, è possibile procedere ad assunzioni per turn over (entro un determinato limite).

La Corte ha chiarito che per quanto riguarda la verifica del rispetto di tali limite, potrebbe non essere appropriato il riferimento al solo intervento I della spesa corrente, perché sembrerebbe necessario "scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dall'imputazione formale e che attengono all'effettiva qualità della spesa".

Inoltre, non sembrerebbe corretto neppure far riferimento esclusivamente a elementi tratti dal bilancio dell'ente, in quanto tale documento non tiene conto dei diversi modelli organizzativi e dei processi di esternalizzazione.

Per questo motivo, secondo la Corte, è necessario considerare "una nozione di spesa di personale più articolata rispetto al relativo intervento inserito al Titolo I del bilancio".

Può quindi risultare utile un riferimento alla disciplina di cui al co. 557 (o 562) della Finanziaria 2007 e considerare spese di personale quelle sostenute per:

- i dipendenti a tempo indeterminato e determinato;
- i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- la somministrazione di lavoro;
- il personale assunto ex art. 110 del Tuel;
- tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strut-

ture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente,

ma per la quantificazione della voce "spesa di personale" ex comma 9 dell'art. 14 devono esserne considerate altre, in quanto dovrebbe essere utilizzata una nozione di spesa del personale estesa a tutte le possibili componenti di tale costo.

Per la verifica del rapporto tra la spesa corrente e quella di personale appare maggiormente coerente prendere in considerazione "la spesa di personale nel suo complesso", comprendendo alcune voci che devono rimanere escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica.

Tale verifica deve essere effettuata considerando "l'aggregato spese di personale al lordo di tutte le voci escluse", cioè può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del co. 557, includendo le voci escluse, in quanto il dato considerato ai fini del co. 557 è più basso rispetto a quanto l'ente spenda effettivamente per il personale. Certo, il dato richiesto dalla Corte dei conti in merito alla spesa di personale è comunque quello calcolato ai fini del rispetto del co. 557 della Finanziaria 2007.

Parametro della competenza e rendiconto della gestione

La Corte ha chiarito che non deve farsi riferimento al parametro della cassa, perché potrebbe risultare non affidabile in ragione del fisiologico scarto temporale fra impegno e pagamento, ma a quello della competenza. È necessario quindi che gli enti facciano riferimento a un dato di maggiore affidabilità, quale quello desumibile dalla gestione della competenza e assumere a riferimento il dato di competenza relativo all'anno precedente, in quanto sia in termini di spesa del personale, che di spesa corrente è desumibile un dato che deriva

dall'effettiva gestione del bilancio.

Tale dato potrà essere desunto non solo dal rendiconto approvato ma anche dallo schema di rendiconto predisposto dagli uffici o quello approvato dalla Giunta, nel caso in cui la verifica del rispetto del vincolo posto dal co. 9 dell'art. 14 debba essere effettuata in un momento in cui il rendiconto non sia stato ancora approvato.

Dover attendere quasi la metà dell'anno per effettuare le assunzioni potrebbe comportare ulteriori difficoltà alla gestione degli enti, per cui è necessario che, ferma restando la necessità di riferire il parametro ai dati di rendiconto, "in caso di specifiche e motivate esigenze, è anche ammissibile che, in attesa dell'approvazione del documento ufficiale, si possa fare riferimento a documenti che hanno un minore grado di ufficialità quali lo schema di rendiconto predisposto dagli uffici o quello approvato dalla giunta".

Rinnovi contrattuali

La Corte dei conti delle Marche aveva chiesto alle sezioni riunite di chiarire anche se l'espressione "oneri derivanti dai rinnovi contrattuali", di cui all'art. 1, co. 557, della L. n. 296/2006, come modificato dall'art. 14, co. 7, del Dl n. 78/2010, debba essere intesa come riferita ai contratti collettivi nazionali, ovvero anche ai rinnovi dei contratti decentrati integrativi, stipulati nel rispetto di quanto previsto dai Ccnl.

I magistrati contabili delle Marche hanno sostenuto che dovrebbero escludersi dal novero delle spese tutti i rinnovi contrattuali, indipendentemente dalla loro natura.

Per l'applicazione del limite introdotto dal co. 557 viene infatti effettuata una disamina delle componenti di spesa di personale da considerare o da escludere ai fini dell'attuazione di tale misura di contenimento che agisce sulla serie storica, ponendo a raffronto analoghe componenti di spesa nei due esercizi di riferimento.

Nel sistema delineato dal comma 557 viene effettuato un controllo della dinamica della spesa di personale che deve essere sottoposta ad interventi affidati all'autonoma determinazione degli enti, ma che comportino in ogni caso l'effetto della sua riduzione nel tempo. Per eseguire questa verifica sono state elencate le componenti che devono essere considerate per effettuare il raffronto tra esercizi e quelle che devono essere escluse. A differenza di altre, l'esclusione della componente dei rinnovi dei contratti collettivi deriva direttamente dal co. 557, che intende la spesa di personale al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

La Corte ha precisato che ai fini della verifica ai sensi del co. 557, operando il confronto tra esercizi ed escludendo in entrambi gli effetti dei rinnovi contrattuali, si eliminano turbative all'andamento della serie storica. Le risorse destinate alla contrattazione integrativa, per le quali è previsto un tetto massimo fissato dalla contrattazione nazionale espresso in quote di monte salari, vanno considerate alla stregua dei rinnovi contrattuali (rinnovi espressamente previsti dal Ccnl). Le risorse aggiuntive che invece sono conseguenti a scelte di politica del personale effettuate dagli enti (art. 15, co. 5, ma anche co. 2) non possono essere escluse dal raffronto, anche in considerazione che la novella al co. 557 prevede espres-

samente tra le azioni prioritarie, da attuare al fine di ridurre la spesa complessiva per il personale, quella di diminuire le spese per la contrattazione integrativa. Pertanto, ai fini della verifica di cui al co. 9 dell'art. 14, devono essere considerate anche le spese di personale derivanti dalla contrattazione integrativa. I giudici hanno infine richiamato gli enti a un'attenta politica delle esternalizzazioni, ritenendo che la spesa di personale da considerare non sia solo quella evidenziata dal bilancio dell'ente, ma debba tener conto anche della spesa del personale impiegato in organismi esterni, nel caso in cui non vi sia stata l'estinzione del rapporto di pubblico impiego. ■

Part time: i chiarimenti sul nuovo regime

Il dipartimento della Funzione pubblica, unitamente con il Dipartimento delle pari opportunità ed a quello per le politiche per la famiglia, intervengono con la circolare Dfp n. 9/2011 sulla problematica delle numerose situazioni di contenzioso connesse all'applicazione della norma contenuta nell'art. 16 della L. n. 183 del 2010, c.d. collegato lavoro.

La norma, in via transitoria, aveva previsto la possibilità per le pubbliche amministrazioni di sottoporre a nuova valutazione le situazioni di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già realizzatesi alla data di entrata in vigore del Dl n. 112 del 2008, nel rispetto di principi di correttezza e buona fede. Sono tuttavia risultate ricorrenti le ipotesi di errata interpretazione della norma con molti casi di pregiudizio nei confronti delle lavoratrici donne, spesso impegnate nella cura dei figli e dei famigliari bisognosi di assistenza. La circolare evidenzia, sulla base di una precisa ricognizione normativa, la natura e le caratteristiche di oggettività richieste alla procedura di valutazione discrezionale dell'amministrazione e la necessità di contemplare da un parte la scelta normativa di prevedere in via eccezionale un potere di revisione unilaterale del rapporto di lavoro da parte delle amministrazioni nell'ambito del più generale quadro di valorizzazione e potenziamento dei poteri datoriali del dirigente e della sua maggiore responsabilizzazione, e, dall'altra, la titolarità in capo al lavoratore di un interesse tutelato alla trasformazione del rapporto, ferma restando la valutazione da parte dell'amministrazione relativamente alla congruità del regime orario e alla collocazione temporale della prestazione lavorativa proposti.

Richiesta alle amministrazioni una maggiore puntualità nelle motivazioni adottate al fine di limitare le pronunce giudiziali ma anche, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale, la definizione preventiva e generale dei criteri di priorità e la graduazione tra gli stessi, tenendo conto delle previsioni legali e di contrattazione collettiva, che, intervenendo specificamente in riferimento a determinate fattispecie, hanno accordato rilevanza a particolari situazioni in cui il disagio personale o familiare è maggiore. Raccomandato l'inserimento nell'ambito dei contratti individuali di una clausola con cui si stabilisce che le parti si impegnano, trascorso un certo periodo di tempo (da individuare di volta in volta a seconda delle circostanze) ad incontrarsi, per rivalutare la situazione, in considerazione delle esigenze di funzionamento dell'amministrazione, delle esigenze personali del lavoratore in part time e di quelle degli altri lavoratori, che nel frattempo possono essere mutate.

La circolare, infine, affronta anche le problematiche legate alla valutazione dell'impatto organizzativo associato alla trasformazione del rapporto di lavoro sempre in un'ottica di trade-off tra l'interesse al buon funzionamento dell'amministrazione e l'interesse del dipendente ad organizzare la propria vita personale nella maniera ritenuta più soddisfacente per le esigenze famigliari o di cura, per le aspirazioni professionali o semplicemente nel modo che considera più gradevole.

Ulteriori precisazioni, infine, riguardano la fase di "prima attuazione" disciplinata dall'art. 16 della L. n.183 e l'applicazione della normativa nei confronti delle autonomie territoriali. (Vincenzo Testa)