REGIONI - ANCI

SPESA PER IL PERSONALE, VINCOLI FINANZIARI, LIMITAZIONI E DIVIETI IN MATERIA DI RECLUTAMENTO E GESTIONE DEL PERSONALE

La disciplina dei vincoli di carattere finanziario al reclutamento e alla gestione del personale regionale e comunale ha da tempo raggiunto un livello di complessità e stratificazione normativa insostenibile, che rende indispensabile e urgente la revisione organica della materia. Tale genera discontinuità anche nelle interpretazioni rese al livello centrale.

Di seguito si riportano alcune questioni aperte che devono essere definite con urgenza, nell'ambito, si auspica, di una complessiva semplificazione della materia.

1. Effetti paradossali delibere Sezione Autonomie Corte dei Conti

La Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, con la Deliberazione n. 27/2015, ha reso un'interpretazione evolutiva dell'art. 1, comma 557, lett. a), L. n. 296/2006, affermando, dieci anni dopo la sua entrata in vigore, che la stessa conterrebbe il precetto perentorio, per Regioni e Comuni, di ridurre l'incidenza della spesa di personale su quella corrente, e non avrebbe più carattere programmatico e di principio, come invece correttamente affermato dalla Ragioneria Generale dello Stato già con la circolare 60145/2007.

La conseguenza di tale previsione vincolistica introdotta "per via interpretativa" è che gli enti, nonostante abbiano garantito la riduzione in assoluto della spesa di personale al di sotto del corrispondente valore medio registrato nel triennio 2011-2013 (parametro introdotto dal decreto-legge n. 90/2014), subiscono il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, di portare a conclusione le stabilizzazioni in atto, di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del predetto divieto.

La Sezione delle Autonomie è tornata sull'argomento con la Deliberazione n. 16/2016, e, nonostante le sollecitazioni delle Sezioni remittenti (Lombardia e Veneto) di riconsiderare le posizioni interpretative già espresse, visti gli effetti penalizzanti, ha ribadito l'immediata precettività, specificando ulteriormente l'impossibilità di utilizzare correttivi idonei a garantire la comparabilità dei dati della serie storica di spesa corrente (effetti di riduzione della spesa corrente che alterano la percentuale e quindi bloccano la spesa per il personale)..

Le conseguenze immediate consistono nell'impossibilità per le Regioni e moltissimi Comuni, che pure hanno assicurato la riduzione in termini di valore assoluto della spesa di personale e della spesa corrente, di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo, con un impatto devastante sui comuni di minori dimensioni demografiche, impossibilitati già nell'anno 2016 a procedere al turn over di figure professionali necessarie, come il ragioniere o il tecnico comunale, e sui comuni più grandi, che non potranno garantire, neanche attraverso il ricorso a forme di lavoro flessibile o di esternalizzazione, l'erogazione di servizi alla cittadinanza.

Si rappresenta inoltre come l'applicazione della sanzione del divieto di procedere ad assunzioni comporta anche l'impossibilità di acquisire attraverso mobilità in entrata il personale soprannumerario di Città Metropolitane e Province, determinandosi una compromissione del processo di attuazione delle previsioni contenute nell'art. 1, comma 424, L. n. 190/2014.

Affiancare all'obiettivo di riduzione in valore assoluto della spesa di personale rispetto al valore medio del triennio 2011-2013, quello della riduzione del rapporto tra spese di personale e spesa corrente, pone difficoltà praticamente insuperabili. Infatti mentre la spesa di personale ha caratteri di forte rigidità ma costituisce pur sempre un elemento sotto il governo del settore, la spesa corrente di cui al denominatore del rapporto costituisce fattore esogeno e non governabile da chi presidia le spese di personale. La stessa spesa corrente potrebbe ridursi in misura più che proporzionale rispetto alle possibilità di manovra riduttiva del numeratore, per effetto di tagli dei trasferimenti statali, di politiche virtuose di riduzione della tassazione o di contenimento delle spese operative e di amministrazione.

Stanti tali premesse, è indispensabile l'adozione di un provvedimento urgente, volto nell'immediato a risolvere le problematiche e criticità che si sono determinate nelle regioni e nei comuni e consentire di evitare discontinuità nei servizi delle amministrazioni. In particolare, nei comuni appare indispensabile garantire i servizi fondamentali, come quello di polizia municipale, specie nei Comuni a vocazione turistica, che devono procedere nelle settimane a venire al reclutamento del personale stagionale, e il personale dei servizi educativi, alla ripresa del prossimo autunno; in via più generale a rimuovere una previsione ingiustificata e penalizzante che impatta sugli Enti che hanno attuato negli ultimi anni politiche responsabili di controllo della spesa .

La Corte ha sottolineato, nella stessa deliberazione 16/2016, *“l'elevata complessità ed articolazione della disciplina in materia di personale”* aggiungendo che *“non sfugge a questa Corte che l'attuale*

normativa potrebbe dar luogo ad effetti iniqui, quali la penalizzazione di enti che siano stati più oculati nella riduzione della spesa corrente complessiva. Deve anzi aggiungersi che appare poco sostenibile un sistema che preveda indefinitamente riduzioni di spesa del personale, in assenza di un compiuto progetto di riforma.

2. Assunzioni a tempo determinato

Parimenti problematico è l'indirizzo interpretativo espresso dalla Sezione delle Autonomie in merito alle spese da considerare ai fini del rispetto delle limitazioni alla spesa per il lavoro flessibile e codificate con la Deliberazione n. 14/2016, ove si afferma che le spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del D.Lgs. n. 267/2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010.

Tale nuova posizione interpretativa ribalta l'orientamento espresso dalla stessa Sezione con la Deliberazione n. 12/2012, al quale sinora le Regioni e i Comuni si sono attenuti, e determina di fatto l'impossibilità di ricorrere a forme di lavoro flessibile nel caso in cui il nuovo criterio di computo determini una situazione di incapienza, con un impatto immediato sui servizi alla cittadinanza (si pensi, anche in questo caso, ai servizi di carattere stagionale, ai servizi educativi, etc.).

E' necessario procedere ad una riscrittura sistematica e all'armonizzazione della disciplina dei vincoli finanziari per il lavoro flessibile, attraverso una revisione complessiva delle previsioni dell'art. 9, comma 28, del decreto legge 78/2010, (disposizione che, per inciso, ha subito in 6 anni ben 9 interventi correttivi da parte del legislatore, oltre agli innumerevoli chiarimenti interpretativi).

3. Proposta di modifica legislativa

La risposta alle potenziali problematiche può essere trovata solo a livello legislativo. Per questo si propongono i seguenti interventi normativi:

1. All'articolo 1 comma 557 lettera a) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, le parole: *“riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso”* sono soppresse.
2. All'articolo 1 comma 557-ter della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, la parola: *“557”* è sostituita da: *“557-quater”*.

3. All'articolo 3 comma 5 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le parole: *“una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti”* sono sostituite con le parole: *“ la riduzione dei costi del personale”*.
4. All'articolo 9, comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, sono apportate le seguenti modifiche: al sesto periodo, le parole *“in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”* sono sostituite dalle seguenti: *“in regola con la disciplina delle spese di personale di cui ai commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”*; al medesimo comma sono eliminate le parole: *“Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*.

4. Conclusione delle procedure di ricollocazione del personale soprannumerario delle Province

La legge di stabilità 2016, art. 1, comma 228: negli anni 2016, 2017 e 2018 le Regioni e i Comuni possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale privo di qualifica dirigenziale nel limite del 25% della spesa del personale cessato nell'anno precedente.

Tale previsione comprime le capacità assunzionali ridefinite dal DL 90/2014, che disponeva l'ampliamento del turnover all'80% dal 2016 e al 100% dal 2018.

La Legge di stabilità 2015, art. 1, comma 424 negli anni 2015 e 2016, fino al completo riassorbimento del personale soprannumerario di Città metropolitane e Province, alle Regioni e ai comuni ha previsto il divieto di procedere ad assunzioni di personale, pena la nullità dei relativi contratti.

Tale previsione:

- Ha pregiudicato gli atti di programmazione assunzionale in essere per il 2015 e il 2016;
- Ha pregiudicato i processi di stabilizzazione del personale precario in essere;
- Ha prodotto un blocco totale delle assunzioni rispetto a figure professionali non presenti nelle province, per cui si è reso necessario un intervento normativo specifico per le assunzioni di educatrici/insegnanti;
- Si è aggravata con la previsione di immettere nelle Regioni e nei Comuni anche il personale della Croce rossa, rispetto al quale il Governo si è impegnato ad assorbire tale personale nelle amministrazioni statali.

Occorre consentire lo sblocco delle assunzioni per ambiti regionali, dove il personale provinciale è stato completamente ricollocato, come ribadito dal Sottosegretario Rughetti nell'Osservatorio Nazionale del 16 aprile 2016.

E' necessario dare immediata attuazione alla previsione contenuta nel comma 234 della legge di stabilità, disponendo l'immediato ripristino delle ordinarie facoltà assunzionali nelle regioni nelle quali si è completata la ricollocazione del personale soprannumerario, e completare al più presto le procedure di mobilità in tutte le altre regioni. E' inoltre necessario mitigare, in particolare per i comuni di minori dimensioni demografiche, gli effetti della eccessiva limitazione delle facoltà assunzionali introdotta dalla legge di stabilità.

Roma, 25 maggio 2016

NORME MODIFICATE O CITATE

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 art. 1

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 ⁽²⁵⁶⁾.

(256) Comma prima modificato dal [comma 120 dell'art. 3, L. 24 dicembre 2007, n. 244](#) e dal comma 1 dell'art. 76, [D.L. 25 giugno 2008, n. 112](#) e poi così sostituito dal comma 7 dell'art. 14, [D.L. 31 maggio 2010, n. 78](#), come modificato dalla relativa legge di conversione. Vedi, anche, il [comma 551 dell'art. 2](#) il [comma 113 dell'art. 3 della citata legge n. 244 del 2007](#), il comma 5 dell'art. 9, [D.L. 31 agosto 2013, n. 102](#) e i commi 4-ter e 4-quater dell'art. 11, [D.L. 24 giugno 2014, n. 90](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 agosto 2014, n. 114](#).

1.557-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 ⁽²⁵⁷⁾.

(257) Comma aggiunto dal comma 7 dell'art. 14, [D.L. 31 maggio 2010, n. 78](#), come modificato dalla relativa legge di conversione.

1.557-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* ⁽²⁵⁸⁾.

(258) Comma aggiunto dal comma 7 dell'*art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78*, come modificato dalla relativa legge di conversione.

1.557-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 ⁽²⁵⁹⁾.

Articolo 3 comma 5 settimo periodo del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114

5. 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 ad 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; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente. 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. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti **una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti**, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo. (21) (23) (27)

Art. 18 DL 112/2008

18. Reclutamento del personale delle società pubbliche

1. A decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'*articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.⁽⁹⁹⁾

2. Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

2-bis. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione.⁽¹⁰⁰⁾

DL 78/2010 art. 9 c. 28

28. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli *articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'*articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli *articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le

stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'*articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'*articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (95)*, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'*articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi **557** e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'*articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266*. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal *comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005*, e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'*art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011*, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'*articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 9 agosto 2013, n. 98*. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca

dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall' *articolo 38*, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'*art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. 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. (81) (109) (115) (113) (104).