

CONTABILITÀ

La normativa della spesa del personale alla luce della legge n. 44/2012 di conversione del DI di semplificazione tributaria

Per gli enti locali portato al 40% il turn over del personale

La recente legge n. 44 del 26 aprile 2012 amplia il limite al *turn over* del personale dal 20 al 40%, modifica l'esercizio da assumere come parametro di riferimento per la riduzione della spesa del personale degli enti non assoggettati al patto di stabilità interno e introduce novità per gli incarichi dirigenziali dell'art. 110, comma 1, del Tuel.

di STEFANIA PETRUCCI
Magistrato della Corte dei conti

Il decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 convertito con la legge 26 aprile 2012, n. 44 e recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento, contiene all'art. 4-ter, delle norme destinate a modificare notevolmente la disciplina in materia di spesa del personale stratificata negli ultimi anni e che, come noto, ha dettato obiettivi di contenimento della spesa e conseguenti divieti e limiti.

Gli obiettivi di riduzione della spesa del personale sono stati delineati sin dalla legge finanziaria 2007 e successivamente più volte modificati.

I problemi applicativi

L'art. 76, comma 7, del DI n. 112/2008 e successive modificazioni ha generato svariate problematiche applicative, dal calcolo dell'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente, al calcolo per la corretta determinazione della percentuale del *turn over* sino al computo delle spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, o che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, o che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a suppor-

to di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

Gli interventi della Corte dei conti

La quantificazione dell'incidenza della spesa del personale rispetto alla spesa corrente, dapprima determinata nella percentuale del 40%, è stata ampliata dall'art. 28, comma 11-*quater*, del DI n. 201 del 6 dicembre 2011 convertito dalla L. n. 214/2011 che ha previsto la sostituzione della percentuale del 40% con il 50%.

Le sezioni riunite della Corte dei conti, con la deliberazione n. 27 del 12 maggio 2011, hanno osservato che l'art. 76, comma 7, si innesta negli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica e che la nozione di spesa del personale utilizzata ai fini degli obiettivi di contenimento posti dal comma 557 non coincide con quella utilizzabile per il calcolo della percentuale di spesa del personale rispetto a quella corrente perché viene in rilievo un vincolo di natura strutturale all'incremento della consistenza del personale per cui va presa in considerazione la spesa nel suo complesso.

Pertanto, l'aggregato spese di personale deve considerarsi, ai fini dell'incidenza rispetto alla spesa corrente, al lordo di tutte le voci escluse ai fini del comma 557, dell'art. 1, della legge n. 296/2006. La deliberazione delle sezioni riunite n. 27/2011 ha, inoltre, individuato il parametro cui gli enti locali devono attenersi per rispettare il rapporto delle spese di personale rispetto alle spese correnti e ha rilevato che, nell'assenza di una esplicita previsione normativa, il riferimento al parametro della cassa potrebbe risultare non affidabile per fondare il riscontro, per via della possibile casualità dell'entità dei pagamenti effettuati dalle amministrazioni locali nell'anno 2010, in ragione del fisiologico scarto temporale fra impegno e pagamento.

Infatti il dato dei pagamenti potrebbe risentire di oscillazioni non riportabili a un andamento stabile della spesa, risultando inadeguato a costituire l'indice di un rapporto strutturale e pertanto si è ritenuto preferibile ricorrere a un dato di maggiore affidabilità quale quello degli impegni.

Incidenza spesa del personale pari o superiore al 50% della spesa corrente



Divieto di assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia contratto
Le spese di personale si calcolano al lordo di tutte le voci escluse ai fini del comma 557 (SSRR n. 27/2011)

CONTABILITÀ

di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire.

L'art. 19, commi 6 e seguenti, del Dlgs n. 165/2001, come modificato dal Dlgs n. 150/2009, fissa, tuttavia, i limiti percentuali della dotazione organica entro i quali conferire gli incarichi e prevede che tali incarichi siano conferiti, fornendo esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibili nei ruoli dell'amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

L'art. 40, comma 1, lett. f), del Dlgs n. 150/2009 ha, peraltro, esteso l'applicazione dell'articolo 19, commi 6 e 6-bis del Dlgs n. 165/2001 in materia di incarichi dirigenziali a termine a tutte le amministrazioni pubbliche elencate dall'art. 1, comma 2, del citato Dlgs n. 165/2001.

L'estensione della predetta normativa anche agli enti locali per effetto del successivo comma 6-ter, aveva sollevato problemi di compatibilità con le disposizioni dettate dall'art. 110 del Tuel in materia di incarichi dirigenziali poiché l'art. 19, comma 6, del Dlgs n. 165/2001, stabilisce determinate per-

centuali massime per gli incarichi di funzioni dirigenziali a personale assunto a tempo determinato e, precisamente, "entro il limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e dell'8% della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia".

Le sezioni riunite della Corte dei conti, con la deliberazione n. 12/CONTR/2011 depositata in data 8 marzo 2011, hanno ritenuto direttamente applicabili agli enti territoriali le disposizioni contenute nell'art. 19, commi 6 e 6-bis, del Dlgs n. 165/2001 evidenziando che soccorre al riguardo il principio, sotteso a più di una disposizione dello stesso Dlgs n. 150/2009, in base al quale si considerano direttamente applicabili le norme che contengono i principi di carattere generale, escludendo, per contro, la immediata applicabilità delle norme che introducono modalità operative o misure di dettaglio.

La successiva deliberazione delle sezioni riunite n. 13/CONT/2011 chiarisce che il tenore letterale dell'art. 110, comma 1, non appare completamente sovrapponibile a quella contenuta nell'art. 19, comma 6, del Dlgs n. 165/2001 ed esclude la configurazione di una ipotesi di abrogazione tacita di tale disposizione a opera della norma intervenuta successivamente.

Per le percentuali concretamente applicabili agli enti locali, le sezioni riunite, con la deliberazione n. 12/CONT/2011, avevano affermato che la contrattazione collettiva di comparto non prevede la distinzione tra dirigenza di prima e di seconda fascia e pertanto appariva ragionevole applicare la percentuale dell'8% in considerazione del fatto che la percentuale più elevata è prevista per la dirigenza statale di prima fascia, ovvero addetta a

uffici di livello dirigenziale generale, che non trova previsione equipollente nell'amministrazione locale.

Il comma 6-*quater* dell'art. 19, nella formulazione introdotta dal Dlgs n. 141/2011, aggiungeva, per gli enti locali che risultavano collocati nella classe di virtuosità di cui all'art. 20 del Dl n. 98/2011, che il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale conferibili ai sensi dell'art. 110, comma 1, del Tuel non poteva in ogni caso superare il 18% della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato.

Con la nuova versione del comma 6-*quater*, dettata dalla legge n. 44/2012, il legislatore fissa ora specifici limiti percentuali per gli enti locali tenendo conto anche delle dimensioni demografiche.

La sostituzione del su richiamato comma 6-*quater* introduce anche la necessità di disposizioni di carattere transitorio che consentano il superamento dei limiti soltanto nel caso in cui gli enti dimostrino con provvedimento motivato l'indispensabilità del rinnovo, per una sola volta, dell'incarico dirigenziale per il corretto svolgimento di funzioni essenziali.

La norma sancisce, infine, chiaramente l'obbligo per gli enti di adottare atti di programmazione in grado di garantire l'osservanza delle percentuali fissate dal legislatore.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte dei conti, sezioni riunite n. 12/CONTR/2011 dell'8 marzo 2011; sezioni riunite n. 27/CONTR/2011 del 12 maggio 2011; sezioni riunite n. 46/CONTR/2011 del 29 agosto 2011; n. 11/CONTR/2012 del 17 aprile 2012; sezione autonomie n. 14/AUT/2011/QMIG del 28 dicembre 2011.

ENTI LOCALI NON SOTTOPOSTI AL PATTO DI STABILITÀ INTERNO ESERCIZIO DI RIFERIMENTO PER LA RIDUZIONE DELLA SPESA DEL PERSONALE

ANNO 2004	LEGGE N. 296/2006
ANNO 2008	LEGGE N. 44/2012