

IL DIRGENTE

Considerato che il Comune di Cattolica, avente una popolazione di ca. 16.500,00, è soggetto alle regole del patto di stabilità interno;

Visto il D.L. n. 112 del 25 giugno 2008 recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria;

Dato atto che l'art. 76 del citato D.L.n. 112/2008 detta disposizioni per la spesa di personale per gli enti locali;

Riscontrato che in base al suddetto art. 76, il paniere della spesa del personale si arricchisce di nuove voci, aggiungendo un nuovo periodo al comma 557 della legge n. 296/2006. Viene precisato che il principio di riduzione della spesa debba essere rispettato anche con riferimento a:

- collaborazioni coordinate e continuative;
- incarichi dirigenziali ex articolo 110 del TUEL;
- somministrazione di lavoro;
- personale utilizzato in strutture, organismi variamente denominati partecipati o facenti capo all'ente, senza che vi sia stata estinzione del rapporto di pubblico impiego.

Le stesse voci rilevano ai fini dell'esercizio della deroga di cui all'articolo 3, comma 120, della legge n. 244/2007. La nuova disposizione introduce un criterio di spesa di personale allargata, che non considera solamente i costi della dotazione organica, cioè quelli connessi a fabbisogni permanenti, ma anche gli oneri ad essi equiparati che fanno comunque capo alla provvista di personale, come le co.co.co. o la somministrazione di lavoro. E ciò nonostante che lo stesso comma 557 dell'art. 1 della legge n.296/2006, nelle possibili azioni di contenimento della spesa, faccia esplicito riferimento solamente ai costi connessi al personale di ruolo e, quindi, lasciando intendere, indirettamente, che il suo raggio di azione interessi solamente il costo della dotazione organica. La norma, in sostanza, recepisce le indicazioni fornite dal Ministero dell'interno e dal Ministero dell'economia e delle finanze, i quali in più di una occasione avevano ritenuto che la spesa di personale da considerare ai fini del citato comma 557 fosse la stessa utilizzata ai fini del comma 198 della legge n. 266/2005 che imponeva la riduzione dell'1% della spesa del 2004, ed in particolare quella illustrata dalla Ragioneria Generale dello Stato nella circolare n. 9 del 17 febbraio 2006. Ora questa linea interpretativa assurge a disposizione di legge, grazie all'ultimo periodo aggiunto al comma 557. Tuttavia, tra il comma 1 dell'articolo 76 del decreto legge e la circolare n. 9/2006 emergono delle differenze non trascurabili. Innanzitutto nel decreto legge non si ritrovano i costi connessi all'articolo 90 del TUEL (uffici di staff del sindaco), i buoni pasto o gli assegni familiari, che la circolare include nelle spese di personale, così come non si ritrovano tutte quelle voci di spesa che la Ragioneria consentiva di escludere, quali i costi per le categorie protette, gli oneri derivanti dagli arretrati contrattuali, le spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per i quali è previsto il rimborso spese, gli oneri legati all'attività elettorale e infine le spese per la formazione e le missioni. A tal riguardo, è opportuno evidenziare che la Corte dei conti, ha più volte sostenuto che la mancata espressa previsione, nel comma 557, di voci da togliere dalla spesa di personale non consentiva, ad esempio, di neutralizzare gli oneri connessi ai rinnovi contrattuali (es. Corte dei Conti del Veneto, parere n. 11 del 06.07.2007). Inoltre, la nuova formulazione del comma 557 prevede che nelle spese di personale vadano inclusi anche gli oneri connessi al personale che l'ente utilizza, senza estinzione del rapporto di lavoro, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente. La precisazione è di notevole impatto, perché il più delle volte gli enti hanno utilizzato la soluzione di "esternalizzare" il personale, assegnandolo ad istituzioni o società partecipate che, svolgendo servizi per conto dell'amministrazione, provvedevano a rimborsarne il costo. In tal modo la spesa veniva fatta "uscire" dal bilancio comunale e tralata sul bilancio dell'organismo partecipato. Tale modo di operare ha preso piede negli ultimi anni, soprattutto grazie alla creazione delle istituzioni comunali, ai sensi dell'articolo 114 del TUEL, quali organismi gestionali privi di personalità giuridica. Grazie a questo organismo le spese inerenti ai servizi ed al personale assegnato all'Istituzione venivano iscritte nel bilancio dell'istituzione medesima, mentre nel bilancio comunale rimanevano come trasferimenti, a pareggio del bilancio. Questa soluzione ha consentito a molti enti anche di rispettare l'obbligo di riduzione della spesa di personale contenuta nel comma 198 della legge n. 266/2005 prima e nel comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 anche se, su tale argomento, alcune Corti dei Conti si sono espresse in modo diverso. Di fatto, oggi, la nuova formulazione del comma 557 impone agli enti locali di considerare nelle proprie spese di personale anche quelle sostenute per dipendenti assegnati ad istituzioni, enti, od organismi partecipati. Due sono le condizioni che fanno scattare questo obbligo: la prima è che il rapporto di pubblico impiego prosegua senza soluzione di continuità tra l'ente e il dipendente; la seconda è che l'ente eserciti sull'organismo, a prescindere dalla denominazione o forma giuridica utilizzata, una influenza dominante tale da orientarne le scelte gestionali.

Considerato quanto sopra;

Ritenuto di dover procedere ad una prima verifica della spesa di personale alla luce del predetto art. 76 del D.L. n. 112/2008, dando atto che le modifiche introdotte al comma 557 della legge n. 296/2006 impongono quindi, agli enti locali, di rifare i conteggi della spesa del personale con i nuovi criteri;

Precisato che:

- i conteggi della spesa di personale devono essere fatti sia per il 2007 che per il 2008, al fine di confrontare dati omogenei. Nel fare questo tuttavia, si ritiene che si debbano considerare le spese secondo le

indicazioni della circolare della Ragioneria dello Stato n. 9/2006, con l'integrazione delle voci presenti nel nuovo comma 557, pur considerando che, a una prima lettura, sembra che ci siano delle differenze tra la circolare n. 9/2006 della Ragioneria dello Stato e il comma 557 della legge n. 296/2006, come integrato dal decreto legge, prima fra tutte quella relativa alla possibilità di escludere dalla spesa di personale le voci ricordate sopra (categorie protette, oneri rinnovi contrattuali, rimborsi spese per personale comandato, distaccato, in convenzione, ecc.);

- si reputano utili alcune considerazioni. In merito alle categorie protette si ritiene doverosa la loro esclusione dalle spese di personale in quanto ciò discende da una disposizione di legge obbligatoria (la legge n. 68/1999) che impone a tutti i datori di lavoro pubblici e privati, con più di quindici dipendenti, di assumere lavoratori disabili. A tale obbligo non sono previste deroghe ed il mancato adempimento fa scattare automaticamente l'assunzione da parte del competente centro per l'impiego. L'impossibilità, per l'ente interessato, di neutralizzare il relativo costo determinerebbe il mancato rispetto del principio di riduzione della spesa di personale per cause non dipendenti dalla sua volontà. Analogamente si potrebbe argomentare per gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, che sono previsti da disposizioni di legge e di contratto nazionale e quindi hanno natura obbligatoria.

Sottolineato che occorre fare altre considerazioni per il personale "comandato, distaccato o utilizzato in convenzione". E' sì vero che l'ente utilizzatore sopporta un costo per questo personale che, quindi, deve essere considerato nella propria spesa come è altrettanto vero che l'ente di appartenenza, ricevendo il rimborso dal primo, riduce le proprie spese "effettive" e quindi, a conti fatti, sopporta un minore onere. Tuttavia l'esclusione dalle spese di personale dei rimborsi ricevuti da altre amministrazioni per il proprio personale comandato, se può contribuire a ridurre la spesa effettiva, non può legittimare l'ente di appartenenza ad aumentare la propria spesa mediante una modifica alla dotazione organica e procedere a nuove assunzioni. Ciò in quanto il "risparmio" derivante dal comando ha una natura transitoria e limitata nel tempo, e pertanto può essere utilizzato solo per sostenere una spesa che abbia i caratteri della temporaneità (co.co.co., tempo determinato, somministrazione di lavoro) il cui termine finale non vada oltre quello del comando. Al contrario esso non può essere utilizzato per una nuova assunzione a tempo indeterminato, in quanto il relativo costo, non comprimibile, si sommerebbe a quello del dipendente dell'ente al termine del comando o distacco;

Rimarcato, quindi, che la spesa di personale da considerare ai sensi del comma 557 assume, quindi, una doppia valenza:

- la prima di natura esclusivamente finanziaria, rileva ai fini della riduzione della spesa per cui avrà riguardo a che i costi sostenuti in un determinato anno siano inferiori a quelli dell'anno precedente;
- la seconda di natura giuridica, rileva ai fini della programmazione del fabbisogno di personale e della dotazione organica. Sotto questo profilo l'entità della spesa è condizione legittimante per poter effettuare nuove assunzioni (nel senso che comunque deve essere dimostrata la sua tendenziale riduzione), per affidare incarichi di co.co.co., ecc. così come pure assume rilievo per potersi avvalere della deroga al principio di riduzione della spesa. Per questo motivo essa non potrà non essere calcolata in funzione della spesa nuova che si intende assumere e del periodo temporale in cui essa si dispiega;

Ritenuto, in relazione al primo aspetto di cui al periodo precedente, si evidenzia che saranno assunti i criteri di calcolo contenuti nella circolare della Ragioneria dello Stato n. 9/2006, integrati in base al comma 557, escludendo tutte le spese innanzi dette. In relazione al secondo aspetto, invece, i costi del personale "comandato" dovranno essere considerati per intero qualora si intenda verificare la possibilità di modificare la dotazione

organica o disporre nuove assunzioni;

Verificato, inoltre, che viene rimarcato, nel citato art. 76 del D.L. 112/2008, il divieto di assunzioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio precedente. In attesa della revisione dei meccanismi del patto prevista entro la fine di luglio (si veda in proposito l'articolo 77, comma 2, del decreto), il governo rende subito operativo il blocco delle assunzioni per gli enti che non hanno rispettato il patto. La norma è già applicabile agli enti che non hanno centrato gli obiettivi del 2007, i quali dovranno revocare tutte le procedure in atto per le quali alla data del 25 giugno 2008 non era stato perfezionato il rapporto di lavoro. La reintroduzione di questa sanzione preannuncia il ritorno del patto di stabilità alla logica dei tetti di spesa anziché dei saldi, tetti di spesa che si differenziano per il personale e assumono un'autonoma rilevanza, analogamente a quanto era già successo con il comma 198 della legge n. 266/2005 (il blocco delle assunzioni per chi sfora il patto è generalizzato in quanto si estende:

- al rapporto di lavoro subordinato;
- ai contratti di co.co.co.;
- alla somministrazione di lavoro;
- ai contratti di servizio con soggetti privati stipulati per l'utilizzo di lavoratori, al fine di aggirare la norma.

Riscontrato che con il citato art. 76 (comma 5) del D.L. n. 112/2008, il nostro ordinamento si arricchisce di un'altra disposizione relativa all'obbligo di riduzione delle spese di personale da parte degli enti locali. Dopo la finanziaria 1998, il testo unico sugli enti locali e la finanziaria 2007, l'articolo 76, comma 5, del decreto legge 112/2008 ribadisce che regioni ed enti locali devono assicurare la riduzione della spesa del personale, quale leva su cui agire per rispettare il patto di stabilità interno. Volendo cogliere la differenza rispetto al comma 557 della legge n. 296/2006, si può evidenziare che:

- si introduce un parametro di misurazione, in quanto la riduzione della spesa di personale viene misurata in rapporto alle spese correnti;
- si fa un cenno particolare ai costi della contrattazione decentrata, che gli enti devono cercare di contenere anche facendo riferimento alle disposizioni previste per le amministrazioni statali. A questo proposito ricordiamo i commi 189, 191 e 194 della legge n. 266/2005, citati dallo stesso comma 557, con i quali sono stati introdotti vincoli per la determinazione dei fondi nonché, da ultimo, l'articolo 67, commi da 1 a 4 del decreto. Ovviamente le risorse che le autonomie regionali e locali possono contenere in riduzione sono quelle di natura variabile, legate a scelte facoltative dell'amministrazione (si pensi ad esempio agli incrementi previsti dall'articolo 8, comma 3, del CCNL 11/04/2008 oppure alle risorse ex articolo 15, comma 5, del CCNL 01/04/1999 connesse al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi). Al contrario le risorse stabili sono obbligatorie e non possono essere ridotte.

Preso atto che, in base a quanto previsto dal suddetto art. 76, comma 6, per disciplinare la spesa di personale degli enti locali sarà emanato un apposito DPCM, il cui compito è quello di individuare, sia per gli enti soggetti a patto che per gli enti esclusi, obiettivi di risparmio connessi a:

- spese di personale;
- incarichi dirigenziali e relativi tetti retributivi e di spesa; posizioni dirigenziali in organico.

I criteri a cui il decreto si atterrà per definire i tagli alla spesa sono:

- dimensioni demografiche;
- incidenza spese di personale sulle spese correnti;
- trend storico della spesa del personale nell'ultimo quinquennio.

e ancora:

- numero di dipendenti in servizio rispetto alla popolazione (per gli incarichi dirigenziali)
- numero di dirigenti rispetto al numero di dipendenti (per le posizioni dirigenziali)

Il DPCM dovrà essere emanato entro il 23 settembre (90 giorni dalla entrata in vigore del decreto) previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali.

Riscontrato che in attesa dell'emanazione del DPCM che disciplinerà i criteri afferenti le spese di personale degli enti locali, è stato introdotto il divieto di assunzione di personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi forma contrattuale, per gli enti in cui la spesa di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Tutto ciò considerato;

Ritenuto di dover procedere ad una ricognizione delle spese di personale con le precisazioni di cui sopra;

Vista la nota in data 21/5/2008 trasmessa al Presidente del Collegio dei Revisori relativa al prospetto della spesa del personale rilevante ai fini del patto di stabilità;

Visto :

- il Tuel n. 267/2000;
- il D.Lgs. n. 165/2001;
- la L. 244/2007;
- il D.L. n. 112/2008;
- lo Statuto comunale;
- il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;

D E T E R M I N A

1) di dare atto che in attesa dell'emanazione del DPCM di cui all'art. 76, comma 6, del D.L. n. 112/2008 relativo ai criteri per disciplinare la spesa di personale degli enti locali, il cui compito è quello di individuare, sia per gli enti soggetti a patto che per gli enti esclusi, obiettivi di risparmio connessi a:

- spese di personale;
- incarichi dirigenziali e relativi tetti retributivi e di spesa;
- posizioni dirigenziali in organico.

I criteri a cui il decreto si atterrà per definire i tagli alla spesa sono:

- dimensioni demografiche;
- incidenza spese di personale sulle spese correnti;
- trend storico della spesa del personale nell'ultimo quinquennio;

e ancora:

- numero di dipendenti in servizio rispetto alla popolazione (per gli incarichi dirigenziali)
- numero di dirigenti rispetto al numero di dipendenti (per le posizioni dirigenziali), si intende procedere, in via transitoria, alla ricognizione della spesa di personale 2007 e 2008, secondo quanto indicato in narrativa alla quale si rinvia espressamente;

2) di precisare che Il DPCM dovrà essere emanato entro il 23 settembre (90 giorni dalla entrata in vigore del decreto) previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali.

3) di dare atto che l'ufficio personale e l'ufficio stipendi del settore organizzazione e gestione delle risorse umane hanno proceduto, per i motivi sopra esposti, alla ricognizione delle spese di personale sia per il 2007 che per il 2008, al fine di confrontare dati omogenei, stabilendo di considerare le spese secondo le indicazioni della circolare della Ragioneria dello Stato n. 9/2006, con l'integrazione delle voci presenti nell'art. 1, comma 557 della legge n. 296/2006, come integrato dall'art. 76 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 (così come risulta dall'allegato prospetto quale parte integrante e sostanziale del presente atto);

4) di ritenere pertanto che le spese di personale incluse nel conteggio siano quelle riferite alle retribuzioni lorde a personale a TI e TD (riferimento: comma 557 legge n. 296/2006, e circolare mef n. 9 del 17 febbraio 2006) e precisamente:

- Oneri riflessi
- IRAP
- Segretario comunale
- Co.co.co.
- Interinali
- Somministrazione di lavoro
- Personale in convenzione o assegnato da altri enti ex artt. 13 e 14 CCNL 22/01/2004
- Personale in comando presso l'ente
- Personale uffici di staff art. 90 TUEL
- Incarichi ex art. 110
- LSU (per la quota parte a carico ente)
- Buoni pasto, ANF, spese equo indennizzo
- Soggetti utilizzati a vario titolo senza estinzione del rapporto di pubblico impiego in strutture e organismi variamente partecipati o comunque facenti capo all'ente. (es. istituzioni);

5) di ritenere inoltre che le spese escluse dal conteggio (riferimento: comma 557 legge n. 296/2006, e circolare mef n. 9 del 17 febbraio 2006) siano quelle afferenti a:

- Categorie protette
- Spese sostenute per personale comandato presso altri enti e rimborsate dall'amministrazione utilizzatrice
- Spese di personale a carico di finanziamenti comunitari o privati
- Spese per attività elettorale rimborsate da altre amministrazioni
- Spese per la formazione
- Missioni (indennità e rimborsi spese)
- Oneri rinnovi contrattuali

6) di precisare che il criterio utilizzato è quello di competenza (per l'anno 2007 occorre fare riferimento al conto consuntivo);

7) di precisare, altresì, che per il personale "comandato, distaccato o utilizzato in convenzione" occorre fare la presente distinzione. E' sì vero che l'ente utilizzatore sopporta un costo per questo personale che, quindi, deve essere considerato nella propria spesa come è altrettanto vero che l'ente di appartenenza, ricevendo il rimborso dal primo, riduce le proprie spese "effettive" e quindi sopporta un minore onere. Tuttavia l'esclusione dalle spese di personale dei rimborsi ricevuti da altre amministrazioni per il proprio personale comandato, se può contribuire a ridurre la spesa effettiva, non può legittimare l'ente di appartenenza ad aumentare la propria spesa mediante una modifica alla dotazione organica e nuove assunzioni. Ciò in quanto il "risparmio" derivante dal comando ha una natura transitoria e limitata nel tempo, e pertanto può essere utilizzato solo per sostenere una spesa che abbia i caratteri della temporaneità (co.co.co., tempo determinato, somministrazione di lavoro) il cui termine finale non vada oltre quello del comando. Al contrario esso non può essere utilizzato per una nuova assunzione a tempo indeterminato, in quanto il relativo costo, non comprimibile, si sommerebbe a quello del dipendente dell'ente al termine del comando o distacco, al momento del rientro nell'ente di appartenenza;

8) la spesa di personale come sopra intesa, al punto 7) alla luce del citato comma 557, come riformulato, assume una doppia valenza:

- la prima di natura esclusivamente finanziaria, rileva ai fini della riduzione della spesa per cui si avrà riguardo a che i costi sostenuti in un determinato anno siano inferiori a quelli dell'anno precedente;
- la seconda di natura giuridica rileva ai fini della programmazione del fabbisogno di personale e della dotazione organica. Sotto questo profilo l'entità della spesa è condizione legittimante per poter effettuare nuove assunzioni (nel senso che comunque deve essere dimostrata la tendenziale riduzione della spesa di personale), per affidare incarichi di co.co.co., ecc. Per questo motivo essa non potrà non essere calcolata in funzione della spesa nuova che si intende assumere e del periodo temporale in cui essa si dispiega.

In relazione al primo aspetto, potranno essere assunti i criteri di calcolo contenuti nella circolare della Ragioneria dello Stato n. 9/2006, integrati in base all'art. 1 comma 557, escludendo tutte le spese innanzi dette.

In relazione al secondo aspetto, invece, i costi del personale comandato dovranno essere considerati per intero qualora si intenda verificare la possibilità di modificare la dotazione organica o disporre nuove assunzioni.

9) di prendere atto che l'articolo 76, comma 5, del decreto legge 112/2008 ribadisce che regioni ed enti locali devono assicurare la riduzione della spesa del personale, quale leva su cui agire per rispettare il patto di stabilità interno, evidenziando che:

- si introduce un parametro di misurazione, in quanto la riduzione della spesa di personale viene misurata in rapporto alle spese correnti;
- si fa un cenno particolare ai costi della contrattazione decentrata, che gli enti devono cercare di contenere anche facendo riferimento alle disposizioni previste per le amministrazioni statali. A questo proposito occorre rinviare ai commi 189, 191 e 194 della legge n. 266/2005, citati dallo stesso comma 557, con i

quali sono stati introdotti vincoli per la determinazione dei fondi nonché, da ultimo, l'articolo 67, commi da 1 a 4 del decreto. Le risorse che le autonomie regionali e locali possono contenere in riduzione sono quelle di natura variabile, legate a scelte facoltative dell'amministrazione (si pensi ad esempio agli incrementi previsti dall'articolo 8, comma 3, del CCNL 11/04/2008 oppure alle risorse ex articolo 15, comma 5, del CCNL 01/04/1999 connesse al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi). Al contrario le risorse stabili sono obbligatorie e non possono essere

10) di dare atto che in attesa dell'emanazione del DPCM che disciplinerà i criteri per la determinazione delle spese di personale degli enti locali, per questo Comune non sussiste il divieto di assunzioni durante il periodo transitorio (comma 7 dell'art. 76 del D.L.n. 112/2008) in quanto la spesa di personale è inferiore è al 50% delle spese correnti;

11) di rinviare all'allegato prospetto da cui si evince il limite di spesa per il personale da osservarsi con i distinguo ivi precisati in attesa della conversione in legge del D.L. 112/2008 e dell'emanazione del relativo D.P.C.M.;

12) di trasmettere il presente atto a:

- Sindaco;
 - componenti dell'organo di Governo locale;
 - dirigenti;
 - alla ragioneria
 - rsu
-