

Quel concetto "variabile" di spesa di personale

di Gianluca Bertagna *

Dal 2006 le spese di personale costituiscono una vera e propria spina nel fianco per gli operatori degli enti locali. In cinque anni sono cambiati norme, interpretazioni, procedimenti. E si è giunti a un concetto di "spesa di personale" che cambia a seconda della situazione. Vediamo nel dettaglio alcune casistiche specifiche

Premessa

Dalla successione delle norme e delle interpretazioni possiamo constatare che **esistono almeno quattro definizioni di spesa di personale**. A seconda della norma che si sta prendendo in esame i calcoli vanno infatti svolti per aggregati diversi.

Si utilizza il termine "spesa di personale" in quattro ambiti ben diversi:

- la **riduzione in valori assoluti** della spesa di personale;
- il **rapporto** tra spese di personale e spese correnti;
- il **calcolo del turn over** pari al 20% della spesa dei cessati;
- l'**imputazione a bilancio** dei costi del personale.

Ciascuna situazione ha **norme di riferimento diverse** e su ciascuna di esse vi sono state interpretazioni a volte discordanti.

Proviamo quindi a riassumere lo **status delle cose**.

Riduzione della spesa di personale in valori assoluti
Il co. 557 della Finanziaria 2007 ha

previsto che le amministrazioni soggette a patto di stabilità debbano ridurre le spese di personale nel tempo. L'analisi che della norma è stata fatta da parte delle sezioni riunite della Corte dei conti ha portato a stabilire l'**obiettivo della riduzione nel risultato nell'anno precedente**. Ovvero il valore raggiunto nell'esercizio subito precedente costituisce il limite massimo di spesa per l'anno successivo. Non vi è l'opportunità in questa occasione di soffermarci sulle **difficoltà operative** nel seguire tale interpretazione.

Ma una sottolineatura va fatta. L'introduzione, a decorrere dal 2011, della regola del turn over del 20% sulle assunzioni^[1] creerà **ulteriori difficoltà oggettive** che al di là della ristrettezza della norma **si ripercuoteranno anche sulle spese di personale**. Infatti, per chi avrà cessazioni nel corso del 2011 e non potrà sostituirle perché nel 2010 non ha avuto cessazioni dal servizio, la spesa di personale tendenzialmente diminuirà, stante anche il blocco del fondo

delle risorse decentrate. **La spesa del 2011**, molto bassa per via appunto delle cessazioni, **diventerà l'obiettivo del 2012**. In tale anno l'ente potrebbe di fatto portare a termine delle assunzioni, ma probabilmente non potrà farlo visto il limite sul contenimento delle spese di personale.

È quindi evidente che **il sistema rischia il collasso**.

Più semplice invece determinare il limite per gli **enti non soggetti a patto di stabilità**. Il co. 562 della medesima Finanziaria chiede infatti a tali amministrazioni (comuni sotto i 5mila abitanti, consorzi, unioni ecc.) di **contenere sempre la spesa di personale** all'interno di quella sostenuta nell'anno 2004.

In entrambi i casi si tratta di riduzioni di valori assoluti della spesa di personale che dovrebbe risultare dagli impegni di bilancio. Queste **disposizioni sono pienamente vigenti** e vanno assolutamente rispettate, tanto che il co. 557-ter ha previsto che **il mancato rispetto comporta il divieto assoluto di qualsiasi assunzione**^[2].

Per tali norme la dottrina ha codificato nel tempo una serie di voci da includere o da escludere dal calcolo. A livello generale sono **da escludere** le somme relative agli **arretrati con-**

* Consulente Enti locali

[1] Estesa peraltro con deliberazione n. 46/2011 delle sezioni riunite della Corte dei conti alle assunzioni di lavoro flessibile.

[2] Spesso intesa come divieto di qualsiasi aumento discrezionale della spesa di personale.

□ **Patto sì, patto no**

Enti soggetti a patto di stabilità - Comma 557	Enti non soggetti a patto - Comma 562
<p>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:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.</p>	<p>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 2004.</p> <p>Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558 (stabilizzazioni).</p>

trattuali (previsto anche dal co. 557 stesso), quelle relative alle **assunzioni di personale appartenente alle categorie protette** nel limite della quota obbligatoria, le assunzioni stagionali degli agenti di Polizia locale effettuate con l'utilizzo delle violazioni al codice della strada, le **progettazioni interne ex legge Merloni** e gli incentivi per il potenziamento e maggior introito dei tributi locali. In altre parole, il concetto di *"spesa di personale"* è in questo caso **estremamente ridotto**.

Le voci da includere e da escludere
Le istruzioni più dettagliate per la riduzione delle spese di personale **in valore assoluto** giungono principalmente dalla Corte dei conti. I questionari sul bilancio di previsione e sul rendiconto degli enti locali forniscono una **metodologia che**, partendo dal valore degli impegni delle singole voci, **suggerisce quali rettifiche in aumento o in diminuzione apportare**.

Le tabelle tengono in considerazione le varie interpretazioni che vi sono state sull'argomento. Vale infatti la

pena di precisare, ancora una volta, che il legislatore all'interno del comma 557 si è preoccupato particolarmente di indicare **che cosa va aggiunto all'aggregato spese di personale** piuttosto che di individuare delle eccezioni.

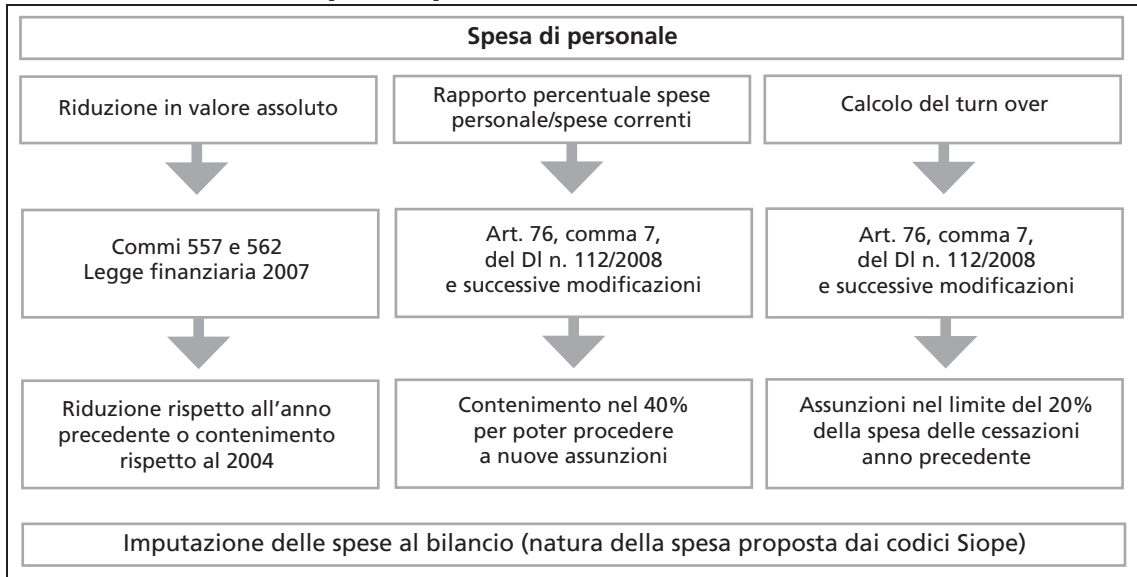
Infatti **la spesa di personale dovrebbe già essere ben individuata** da ciascuna amministrazione e precisamente nell'intervento 01 dei bilanci degli enti locali. Le aggiunte che il legislatore fa al comma 557-bis non sono altro che un ricomprendere **anche ciò che potrebbe essere imputato ad altri interventi**. È proprio il caso delle **collaborazioni coordinate e continuative e dei contratti di somministrazione**, che di fatto vengono stanziati all'intervento 03, quello delle prestazioni di servizio. Ma sono anche da considerare gli **incarichi affidati ai sensi dell'art. 110 del Tuel**, nonostante la stessa disposizione esplicitamente affermi che tali costi non sono da imputare a quelli del personale. Infine anche la spesa dei **sogetti utilizzati a vario titolo in enti o strutture fa-**

centi comunque capo all'ente potrebbe comportare dinamiche diverse rispetto all'imputazione all'intervento 01.

Unica voce che viene esclusa dal legislatore in modo chiaro è quella **relativa a rinnovi contrattuali**; il resto va eventualmente detratto solo alla luce di diversi interventi interpretativi. Non a caso, in tale ambito, il **comportamento** degli enti locali risulta **estremamente differenziato e non omogeneo**.

Come è facile intuire il **concetto di spesa di personale utile ai fini del calcolo** del co. 557 e del co. 562 è **quello più inferiore rispetto a tutti**. Se, infatti, rispetto alle reali spese di bilancio vengono esclusi gli importi relativi agli arretrati contrattuali nonché di alcune voci quali quella relativa alle categorie protette per la quota d'obbligo, agli incentivi per la progettazione agli incentivi per il recupero dei tributi comunali, solo per citarne alcuni, va da sé che **siamo in presenza dell'aggregato con valore assoluto più basso** rispetto a tutti gli altri.

□ I diversi concetti di spesa di personale



Rapporto spese di personale/spese correnti

Un secondo concetto di spese di personale che prendiamo in considerazione è quello utile ai fini del **calcolo del rapporto previsto all'art. 76, co. 7, del DI n. 112/2008**, modificato più volte e da ultimo dal DI n. 98 del 2011. Si tratta del **rapporto tra spese di personale e spese correnti** nel quale, peraltro, sono da includere anche le spese sostenute dalle società partecipata. Il **dubbio principale** che ha investito gli operatori negli ultimi anni sul corretto calcolo della percentuale **riguardava la nozione di spesa di personale da inserire al numeratore**. Era quella del co. 557 o del co. 562 (che come abbiamo visto è più bassa rispetto a qualsiasi altra concezione) oppure in questo caso il valore inserire da inserire è un altro?

Il dibattito era peraltro stato indotto dagli stessi questionari della Corte dei conti; infatti veniva proposto un **calcolo automatico sui dati del co. 557**, così come supportato da una tesi della sezione regionale della Toscana. La **questione è**

stata risolta solo nel 2011. Con la **delibera n. 27/2011 delle sezioni riunite** è stata fornita l'indicazione a cui è opportuno attenersi.

Queste le conclusioni dei giudici contabili.

“Per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, la spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente deve essere considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica.

Per la verifica del limite della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, è necessario far riferimento al dato degli impegni, dato derivante dalla effettiva gestione del bilancio e suscettibile di riscontro, da desumere dal documento contabile ufficiale del precedente esercizio e quindi dal rendiconto approvato dal Consiglio, salvo che, in presenza di esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell'approvazione del documento ufficiale, sia necessario - ferma restando la necessità di ancorare il parametro ai dati di rendiconto - fare riferimento a docu-

menti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici”.

In questo caso, quindi, la **spesa di personale si presenta nella sua interezza totale**. Ciò che va indicato è quel punto di partenza che viene utilizzato per determinare il co. 557 e il co. 562, ovvero quel **valore senza operare alcuna rettificazione in diminuzione, ma esclusivamente in aumento**. L'analisi delle sezioni riunite ha fatto emergere la **necessità di una revisione dei calcoli** e spesso le amministrazioni hanno scoperto di avere un rapporto tra spese di personale e spese correnti molto **vicino al limite del 40%**, se non superiore. **Tale paletto costituisce il punto di partenza** per valutare se l'amministrazione sia nelle condizioni di poter assumere ulteriormente.

Come anticipato, il **rapporto è destinato peraltro a cambiare** ancora una volta. Infatti sia al numeratore sia al denominatore saranno da inserire **anche le spese sostenute dalle società partecipate** interamente pubbliche o di controllo. Questa l'introduzione dell'**art. 20**,

co. 9, del DI n. 98/2011 in modifica dell'art. 76, co. 7, del DI n. 112/2008: *“Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari.*

Per un'analisi più dettagliata di questa problematica si rinvia a G. Bertagna, *Spese di personale: vanno conteggiate anche quelle delle società pubbliche*, in *Guida al Pubblico impiego* n. 9/2011, pagg. 34 e seguenti. Per riassumere:

- il **co. 557** richiede una **diminuzione in valore assoluto** delle spese di personale rispetto all'anno precedente; il **co. 562** richiede il **contenimento** delle spese di personale in valore assoluto rispetto a quelle sostenute nell'anno 2004;
- il **rapporto tra spese di personale e spese correnti** deve essere **inferiore al 40%** affinché si possa procedere ad assunzioni di qualsiasi tipo. Quest'ultima indicazione è stata interpretata più volte non tanto come una vera e propria assunzione dall'esterno, ma come una qual-

siasi **azione discrezionale** che possa portare ad incremento delle spese stesse.

La spesa di personale per il turn over

Il concetto di spesa correlato al personale non si esaurisce però in questo modo. Infatti, la **seconda parte dell'art. 76, co. 7, ha previsto nuove regole assunzionali** che la Corte dei conti, a sezioni riunite, ha ritenuto **applicabili esclusivamente agli enti soggetti a patto di stabilità**^[3].

Questo il disposto normativo: *“È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. La disposizione del presente comma si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010”.*

Anche in questa disposizione fa quindi capolino la parola *“spesa”*. Sono quindi necessarie **alcune considerazioni**.

La finalità dell'articolo è quella di stabilire le reali possibilità di assunzione degli enti soggetti a patto. Il **costo di una nuova assunzione**, com'è noto, è quello della categoria iniziale di inquadramento così come prevista dal contratto nazionale di lavoro. In un contesto di turnover è questo l'importo che va correttamente definito per due motivi:

- si tratta di individuare quella **spesa che nel tempo è destinata a diventare continuativa, ripetitiva, consolidata**;
- l'assunzione di nuovo personale difficilmente potrà avere riflessi su possibili incrementi del fondo delle risorse decentrate e quindi **la concreta spesa sarà proprio quella della categoria iniziale di inquadramento** in quanto il trattamento accessorio ha già vincoli specifici e autonomi.

Quindi, ciò che deve essere utilizzato come **base di calcolo per determinare il 20%** sembra essere il valore teorico annuale dei dipendenti cessati, concetto peraltro riportato anche nella delibera n. 46/2011 delle sezioni riunite della Corte dei conti. Detto in altre parole, il **riferimento a spesa di personale** in questo caso è estremamente **assimilabile ad un concetto di costo dei posti della dotazione organica**, che di fatto è quantificato sul tabellare iniziale delle varie categorie e profili professionali sulla base del contratto nazionale vigente.

La spesa non è quindi né quella utilizzata per il co. 557 o per il co. 562 e neppure quella utilizzata per stabilire rapporto con le spese correnti. In questi ultimi casi si tratta infatti di valori effettivi, reali, concreti che tengono conto del tempo del lavoro e della presenza in servizio. Ai fini del turn over sembra invece **più corretto utilizzare un concetto di spesa teorico**, standard che prescinde dall'effettivo tempo o periodo di lavoro in quanto necessario a determinare il reale

[3] *“Sulla base di tali considerazioni, che appaiono fondate sia sul piano testuale, che logico-sistematico ne deriva, con riferimento allo specifico ‘thema decidendum’, che, per gli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, permanga la specifica disciplina posta dall'art. 1, comma 562, della legge 296/2006, ivi compreso il peculiare vincolo assunzionale, per cui la novella recata dall'art. 14, comma 9, del DI 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, si applica limitatamente al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti”*: Corte dei conti, sezioni riunite, n. 3/2011.

consolidamento di una spesa per gli anni futuri.^[4]

La spesa di personale del bilancio

Esiste, infine, un ulteriore aspetto correlato alle spese di personale. È quello **più squisitamente contabile** che **ha a che fare con l'imputazione delle poste nel bilancio degli enti locali**. A tal proposito le indicazioni per correttamente operare si possono recuperare facilmente **all'interno della classificazione Siope**.

Il **sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici** (appunto Siope) ha l'obiettivo principale di rilevare telematicamente gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui gli enti locali. Per ogni tipologia di entrata e spesa esiste un codice che va al di là della classificazione del bilancio; questo perché il Siope

opera una suddivisione degli incassi e dei pagamenti *per natura*. Riportiamo di seguito alcune tabelle che sintetizzano i **principali codici utilizzabili per i costi del personale** e voci ad esso assimilabili.

Soprattutto negli **enti di maggiori dimensioni**, in cui i calcoli sono particolarmente elaborati, si potrebbero creare dei codici interni di riferimento ai fini del recupero dell'aggregato *"spesa di personale"* partendo dai dati Siope.

Attenzione però ai valori: infatti **questo sistema serve a codificare le uscite**, ovvero ragiona per "cassa" e non per competenza (impegni).

Conclusioni

Le **questioni** sui diversi concetti di *"spesa di personale"* **non sono poche e sono certamente rilevanti** in quanto impostazioni non cor-

rette potrebbero legittimare ulteriori assunzioni. A parere di chi scrive **la maggiore "confusione" interpretativa è stata creata sul co. 557 e sul co. 562**. Il sistema non aveva infatti bisogno di tutte quelle eccezioni individuate successivamente all'adozione della norma, che facendo riferimento al concetto di spese di personale poteva semplicemente riferirsi all'intervento 01, fermo restando che da lì tutte le spese necessariamente devono passare se non quelle "aggiunte" dal legislatore stesso.

La **situazione ha favorito quindi comportamenti totalmente diversi da ente a ente** in quanto le esclusioni hanno avuto un forte accento di discrezionalità. Sulla materia **serve ora un intervento legislativo** capace di meglio sintetizzare e semplificare le norme. ■

□ **Tabella 1. I codici riferiti ai compensi lordi al personale dipendente**

Codice Siope	Descrizione
1101	Competenze fisse del personale a tempo indeterminato
1102	Straordinario del personale a tempo indeterminato
1103	Indennità e compensi accessori al personale a tempo indeterminato
1104	Competenze fisse e accessorie del personale a tempo determinato
1105	Spese per il personale con contratto di lavoro flessibile
1106	Rimborsi spese per il personale comandato presso l'ente
1107	Straordinario per le elezioni con spese a carico dell'ente
1109	Arretrati di anni precedenti

□ **Tabella 2. I codici riferiti ai contributi a carico dell'ente**

Codice Siope	Descrizione
1111	Contributi previdenziali di natura pensionistica
1112	Contributi di previdenza complementare (se eventualmente stipulati appositi contratti in tal senso)
1113	Contributi per indennità di fine servizio o Tfr
1115	Contributi relativi ad arretrati di anni precedenti

[4] Ricordiamo che la Corte dei conti, a sezioni riunite, con la deliberazione n. 46/2011, ha ritenuto di includere nella regola del turn over del 20% anche le assunzioni a tempo determinato e altre tipologie di lavoro negli enti locali.

Tabella 3. Altre spese per il personale

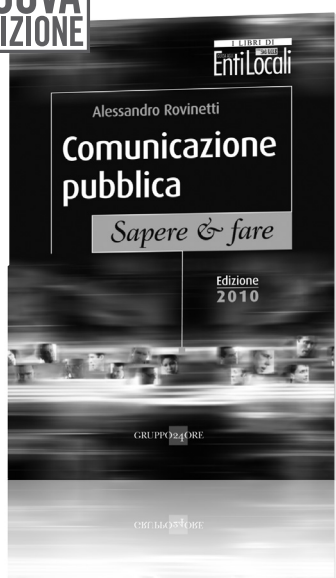
Codice Siope	Descrizione
1121	Borse di studio e sussidi per il personale
1122	Contributi erogati a seguito di convenzioni per attività sociali, sportive e culturali
1123	Contributi per rimborsare al dipendente le spese per visite mediche richieste per lo svolgimento dell'attività lavorativa
1124	Indennizzi particolari per infermità riconosciuta da causa di servizio
1131	Somme erogate dall'ente ai cessati come trattamento di quiescenza provvisorio
1134	Arretrati di anni precedenti erogati al personale in quiescenza

Tabella 4. Le spese di personale nell'intervento 03: prestazioni di servizi

Codice Siope	Descrizione
1305	Lavoro interinale (oneri riflessi compresi)
1307	Incarichi professionali
1309	Spese per la formazione del personale dipendente
1321	Accertamenti sanitari
1325	Spese per gli organi istituzionali (indennità e gettoni di presenza)
1327	Buoni pasto e mensa per il personale
1330	Missioni e rimborsi spese viaggi

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**NUOVA
EDIZIONE**



**COMUNICAZIONE PUBBLICA
SAPERE & FARE**

di A. Rovinetti

Questo volume, aggiornato al 2010, coniuga l'interesse di chi studia la comunicazione con la necessità di chi la pratica nella pubblica amministrazione.

Uffici stampa, URP, uffici del portavoce, nuove tecnologie, Reti civiche, customer, marketing, ascolto, profili professionali sono qui presentati come le diverse facce dello stesso problema: assicurare una comunicazione pubblica efficace e di qualità, una comunicazione in cui etica e valori assumano una funzione centrale e prioritaria rispetto alle tecniche. Nel consueto confronto dialettico tra addetti ai lavori c'è sempre qualcuno che tenta di dividere il mondo tra ottimisti e pessimisti.

In questo libro c'è tutto l'ottimismo necessario per impegnare amministratori, dipendenti pubblici, studiosi, docenti, studenti e giornalisti ad affrontare, con intelligente pessimismo, il futuro della comunicazione e dei comunicatori pubblici.

Pagg. 380 – € 35,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.
Trova quella più vicina all'indirizzo www.librerie.ilsolo24ore.com

GRUPPO 24 ORE