

**ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI ED ESPERTI
CONTABILI DELLA PROVINCIA DI PERUGIA**



L'attività di controllo dell'Organo di Revisione

**Costo del Personale Dipendente:
determinazione e limiti**

Perugia, 1° marzo 2019



La spesa del personale

Linee guida e questionari della Corte dei Conti al rendiconto 2014

«La spesa del pubblico impiego ha costituito, sin dalla fine degli anni '90, uno dei principali fattori di criticità della spesa pubblica e la sua consistenza ha compromesso il processo di rinnovamento della burocrazia impegnando il legislatore in azioni di riduzione e forme di contenimento. La scelta, se da un lato, ha garantito un'invarianza della spesa, dall'altro ha irrimediabilmente ridotto ai minimi termini le potenzialità assunzionali, con la conseguenza che, l'innalzamento dell'età media degli addetti e il divieto generalizzato del turn over, anche con riguardo a figure infungibili, ha reso la macchina burocratica greve, vetusta, inefficiente e improduttiva».

«Con il 2014 deve ritenersi cessata anche la battaglia contro i comportamenti elusivi posti in essere dagli Enti Locali attraverso i propri organismi partecipati, veri e propri contenitori di lavoratori, assunti con diverse modalità e prevalentemente senza rispettare gli obblighi di pubblicità, trasparenza, concorsualità, ecc. Anche le limitazioni al lavoro flessibile imposte negli anni passati sono state oggetto di revisione nel 2014, con un allentamento dei vincoli contenuti nel c. 28 dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010 che ha subito molteplici edulcorazioni dal 2010 ad oggi».



La spesa del personale

Linee guida e questionari della Corte dei Conti al rendiconto 2014

«La programmazione triennale del fabbisogno del personale ha assunto sempre più un ruolo centrale nella politica del lavoro divenendo il documento essenziale attraverso il quale le amministrazioni devono declinare le esigenze di rinnovamento delle proprie risorse umane, nel rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica imposti nel tempo a carattere permanente».

«La programmazione del personale ha dovuto rispettare tutta una serie di vincoli di finanza pubblica finalizzati a ridurre, soprattutto attraverso limitazioni al regime del turn over, la spesa e il numero degli addetti, sia pure nell'ambito dell'espletamento di autonome scelte da parte dell'ente locale, tanto in relazione al numero, quanto in relazione alla composizione qualitativa del proprio organigramma».

«Oltre alla sanzione specifica applicabile agli Enti Locali che nell'esercizio precedente non hanno rispettato il patto di stabilità interno, l'art. 14, c. 7, del D.L. n. 78/2010 ha introdotto, all'art. 1 della L. 296/2006, il c. 557-ter secondo il quale è fatto divieto assoluto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale da parte degli enti che, sempre nell'esercizio precedente, non abbiano assicurato il principio di riduzione della spesa imposto dal predetto c. 557».



Controlli Organo di Revisione

Il controllo sulla dinamica della spesa del personale rientra nel più generale obbligo di: *«vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità; l'organo di revisione svolge tali funzioni anche con tecniche motivate di campionamento»* sancito dall'art. 239, co. 1, lett. c) del D.Lgs. 267/2000.

L'Organo di Revisione doveva attentamente verificare, avendo come punto di riferimento il Documento n. 7 dei Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli enti locali emanato dal CNDCEC (in vigore fino al 21 febbraio 2019).

Le aree di controllo

1. Programmazione del fabbisogno
2. Vincoli sulla spesa ed assunzioni
3. Organismi partecipati ed esternalizzazione/internalizzazione dei servizi
4. Contrattazione decentrata



Controlli Organo di Revisione

Sono stati pubblicati il 22 febbraio 2019 i nuovi Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli enti locali emanati dal CNDCEC.

Sul sito del Consiglio Nazionale nella sezione dedicata si chiarisce che i principi si focalizzano sulle funzioni di vigilanza e collaborazione dell'organo con l'Ente, sulle attività di verifica e, in particolare, sulle **procedure di revisione e sulle tecniche di campionamento**.

L'attività dell'Organo di revisione deve essere ispirata ai criteri delineati dai principi di vigilanza e controllo che rappresentano una regola etico-professionale cui uniformarsi nella formulazione del giudizio e il cui adempimento costituisce un parametro di riferimento per valutare il corretto esercizio della funzione di revisione.

La programmazione dell'attività e la pianificazione consentono all'Organo di revisione di **ridurre il rischio di revisione** a un livello "**accettabile**" e di adottare un **modus operandi adeguato** che incide anche sul piano delle responsabilità imputabili all'Organo di revisione".



Controlli Organo di Revisione

Il documento 6 è intitolato «**CONTROLLI SUI VINCOLI DI ASSUNZIONE E SULLE SPESE DI PERSONALE**» nel quale si stabilisce che «Gli enti locali concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante il perseguimento dell'obiettivo del contenimento della spesa del personale ed il rispetto dei vincoli correlati, che possono interessare i seguenti aspetti:

- dinamiche della spesa di personale aggregata;
- spesa per rapporti di lavoro flessibile;
- risorse destinate al trattamento economico accessorio;
- turn over;
- fondi incentivanti e costi della contrattazione decentrata».

Vengono fornite indicazioni in merito a:

- VERIFICHE DEI VINCOLI DELLA SPESA DI PERSONALE
- VERIFICHE DELLE SPESE PER RAPPORTI DI LAVORO FLESSIBILE
- VERIFICHE DELLE RISORSE DESTINATE AL TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO
- VERIFICHE IN MATERIA DI TURN OVER
- CONFORMITÀ NORMATIVA ED ECONOMICO-FINANZIARIA FONDI CONTRATTAZIONE DECENTRATA
- ALTRE VERIFICHE SULLE SPESE DI PERSONALE



La programmazione

Programmazione del fabbisogno del personale

Gli Enti locali devono adeguare i propri ordinamenti per assicurare, attraverso una programmazione triennale del fabbisogno di personale, le esigenze di funzionalità e migliore funzionamento dei servizi con la riduzione programmata delle spese del personale. (art. 39, c. 1 e 19, Legge 27 dicembre 1997, n. 449; art. 6, c. 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

Con D.M. ministro per la semplificazione e la P.A. 8 maggio 2018, sono definite le linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale. (in G.U. n. 173 del 27 luglio 2018).

Il piano triennale del fabbisogno di personale (PTFP) si sviluppa in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente, con la conseguenza che di anno in anno può essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale.

L'eventuale modifica in corso d'anno del PTFP è consentita solo a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e deve essere adeguatamente motivata.

La comunicazione del PTFP al SICO è effettuata entro trenta giorni dall'adozione e in, assenza di tale comunicazione, è fatto divieto di procedere ad assunzioni.

La programmazione

Programmazione del fabbisogno del personale

A decorrere dal 30 marzo 2018 e, comunque, solo decorso il termine di 60 giorni dalla pubblicazione (27 luglio 2018) delle linee di indirizzo, e, quindi, dal 25 settembre 2018, le amministrazioni pubbliche che non provvedono all'adempimento del piano non possono assumere nuovo personale.

Il provvedimento di programmazione del fabbisogno di personale e relative risorse, e l'aggiornamento annuale, è elaborato con il concorso dei competenti dirigenti, che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.

L'organo di revisione accerta che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa. (art. 19, c. 8, Legge n. 448/2001; art. 3, c. 120 e 121, Legge n. 244/2007).

Le politiche di reclutamento del personale devono essere adeguate al principio del contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica. (art. 3, c. 69, Legge 24 dicembre 2003, n. 350).

Dall'anno 2016, la programmazione del fabbisogno di personale è ricompresa nel DUP (punto 8.2., principio contabile applicato concernente la programmazione finanziaria, allegato 4/1 al D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118) e, quindi, entro il 31/7 si deve adottare la programmazione del fabbisogno per il triennio successivo.

La programmazione

Programmazione del fabbisogno del personale

Nel PTFP la dotazione organica va espressa in termini finanziari. Partendo dall'ultima dotazione organica adottata, si ricostruisce il corrispondente valore di spesa potenziale riconducendo la sua articolazione in oneri finanziari teorici di ciascun posto in essa previsto, oneri corrispondenti al trattamento economico fondamentale della qualifica, categoria o area di riferimento in relazione alle fasce o posizioni economiche. Resta fermo che, in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'articolo 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni, quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge” (parere Corte Conti Puglia 111/2018). L'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo art. 4, del decreto legislativo n. 75 del 2017, introduce elementi significativi tesi a realizzare il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica.

Il termine dotazione organica, nella disciplina precedente, rappresentava il “contenitore” rigido da cui partire per definire il PTFP, nonché per individuare gli assetti organizzativi delle amministrazioni, contenitore che condizionava le scelte sul reclutamento in ragione dei posti disponibili e delle figure professionali contemplate.

La programmazione

Programmazione del fabbisogno del personale

Secondo la nuova formulazione dell'articolo 6, è necessaria una coerenza tra il piano triennale dei fabbisogni e l'organizzazione degli uffici, da formalizzare con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti.

La centralità del PTFP, quale strumento strategico per individuare le esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, è di tutta evidenza. Il PTFP diventa lo strumento programmatico, modulabile e flessibile, per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione.

La nuova visione, introdotta dal d.lgs. 75/2017, di superamento della dotazione organica, si sostanzia, quindi, nel fatto che tale strumento, solitamente cristallizzato in un atto sottoposto ad iter complesso per l'adozione, cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il PTFP.

Per le amministrazioni centrali la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal PTFP. Essa, di fatto, individua la "dotazione" di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente.

La spesa del personale

L'intento del Legislatore di questi ultimi anni è stato quello della riduzione della spesa di personale del comparto pubblico. La riduzione della spesa del personale è stata attuata utilizzando tre manovre:

1. Riduzione/contenimento della spesa in termini assoluti
2. Rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente
3. Rispetto del *turn over* (assunzioni)



Legge 27/12/2006 n. 296 Art. 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 (abrogato ex art. 16, c. 1, D.L. 113/2016);

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.

Legge 27/12/2006 n. 296 Art. 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.

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.

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.



Legge 27/12/2006 n. 296 Art. 1

Art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

4. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.



1. Riduzione/contenimento della spesa del personale in termini assoluti

La Legge 27/12/2006 n. 296 è intervenuta fissando degli obbiettivi di riduzione della spesa.

In particolare il comma 557 dell'art. 1 ha previsto che gli enti soggetti al patto di stabilità debbano ridurre le spese di personale nel tempo.

Il d.l. 90/2014 ha introdotto il comma 557-*quater*, all'art. 1 della legge 296/2006, che recita:

*“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**”.*



1. Riduzione/contenimento della spesa del personale in termini assoluti

Per gli enti soggetti al patto di stabilità la spesa di personale non viene più ridotta di anno in anno, come previsto dal comma 557 fino al 2013, ma viene cristallizzata alla media della spesa sostenuta negli anni 2011-2012-2013, quindi, un parametro, non più dinamico, ma FISSO ED IMMUTABILE.

Quindi dal 2014 gli enti hanno una maggiore flessibilità nella gestione della spesa in quanto le eventuali fluttuazioni in diminuzione non incidono in modo negativo negli anni successivi.

In precedenza l'obiettivo era quello della riduzione nel risultato dell'anno precedente, in modo da garantire una diminuzione in termini costanti e progressivi.

Indicazioni interpretative sono espresse dalla delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 25/SEZAUT/2014/QMIG secondo la quale in luogo del parametro temporale "dinamico", contenuto nel comma 557 (come interpretato dalle delibere n. 2/SEZAUT/2010QMIG e n. 3/SEZAUT/ 2010QMIG) e volto a garantire una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, il legislatore ha esteso anche agli enti soggetti al patto di stabilità un "parametro temporale fisso e immutabile", individuato nel valore medio di spesa del triennio precedente l'entrata in vigore del D. L. n. 90/2014, "ossia del triennio 2011/2013". Secondo la Corte la norma ha il dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al turnover specificando il lasso temporale da prendere a base per la riduzione della spesa.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG

La Sezione delle Autonomie - sulle questioni di massima rimesse dalle Sezioni regionali di controllo del Veneto e della Lombardia - è stata chiamata a pronunciarsi sui limiti alla spesa del personale introdotti dall'art. 1, comma 557 della Legge n. 296/2006 alla luce del mutato contesto normativo introdotto a seguito dell'abbandono della misura di coordinamento finanziario del Patto di stabilità interno al quale la suddetta norma faceva riferimento. In tale regime il fatto che l'ente fosse o meno assoggettato al patto rappresentava oltretutto una linea di discriminazione tra diverse misure volte al contenimento della spesa di personale.

*La cessazione della disciplina in materia di Patto di stabilità interno, non ha fatto venire meno le norme finalizzate al contenimento della spesa del personale da riferire, nel 2016, ai nuovi obiettivi di finanza pubblica applicabili a tutti gli enti assoggettati ai nuovi saldi: in tal senso l'art. 1, comma 762 della Legge n. 208/2015, stabilisce che: **“le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al Patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734”.***



CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG

- 1. Alla luce della normativa introdotta dalla legge di stabilità 2016 e del nuovo sistema di armonizzazione contabile, deve confermarsi la vigenza e la cogenza delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 557 e ss., l. n. 296/2006, in materia di riduzione delle spese di personale.*
- 2. Secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013.*



Componenti calcolo

Il confronto tra un esercizio e l'altro deve avvenire su base omogenea (se in base a successive interpretazioni una componente di spesa viene ad essere inclusa o esclusa, allora è necessario rettificare anche la base di confronto per rendere lo stesso del tutto oggettivo).

Il contenimento della spesa va assicurato rispetto al valore medio 2011-2013, prendendo in considerazione la sola spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali (deliberazione Corte dei conti, Sezione autonomie, 15 settembre 2014, n. 25, depositata in segreteria il 6 ottobre 2014).

CORTE CONTI – SEZ. AUTONOMIE Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG

4. Il principio contabile di cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2, disciplina compiutamente la corretta imputazione degli impegni per la spesa del personale per effetto del passaggio al nuovo sistema di armonizzazione contabile.



Componenti calcolo e armonizzazione contabile

Per la spesa di personale (principio contabile di cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2) l'imputazione dell'impegno avviene:

- nell'esercizio di riferimento, automaticamente all'inizio dell'esercizio, per l'intero importo risultante dai trattamenti fissi e continuativi, comunque denominati, in quanto caratterizzati da una dinamica salariale predefinita dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva nazionale.
- nell'esercizio in cui è firmato il contratto collettivo nazionale per le obbligazioni derivanti da rinnovi contrattuali del personale dipendente, compresi i relativi oneri riflessi a carico dell'ente e quelli derivanti dagli eventuali effetti retroattivi del nuovo contratto, a meno che gli stessi contratti non prevedano il differimento degli effetti economici. Nelle more della firma del contratto si auspica che l'ente accantoni annualmente le necessarie risorse concernenti gli oneri attraverso lo stanziamento in bilancio di appositi capitoli sui quali non è possibile assumere impegni ed effettuare pagamenti.



Componenti calcolo e armonizzazione contabile

- Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziare e impegnate in tale esercizio. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio.



Componenti considerate/escluse per la determinazione della spesa

La spesa di personale è al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

È da escludere la spesa derivante dai contratti collettivi nazionali e dalla quota di contratti integrativi stipulati in esecuzione dei contratti collettivi nazionali, per i quali è previsto un tetto massimo espresso in quote di monte salari (deliberazione Corte dei conti, Sezione riunite in sede di controllo, n. 27/CONTR/11).

Non possono essere escluse le risorse aggiuntive della contrattazione integrativa conseguenti a scelte di politica del personale effettuate dagli enti.

Le spese per la retribuzione della prestazione lavorativa del Segretario costituiscono spesa per il personale dipendente (deliberazione Corte dei conti, sezione autonomie, 30 aprile 2012, n. 8/SEZAUT/2012/VSGF) mentre quelle relative al segretario in convenzione devono essere imputate per intero all'ente capofila, ai fini del rapporto percentuale tra spesa di personale e spesa corrente. (deliberazione Corte dei conti, sezione autonomie, 5 luglio 2013, n. 17).

N.B. La spesa per il personale delle province e delle città metropolitane ricollocato per mobilità non è da considerare ai fini del rispetto del vincolo di contenimento della spesa di personale. (art. 1, c. 424, legge 23 dicembre 2014, n. 190).



Componenti considerate/escluse per la determinazione della spesa

Nel contesto della spesa di personale soggetta a riduzione rientra anche quella sostenuta per (art. 1, c. 557bis, legge 27 dicembre 2006, n. 296; art. 3, c. 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114):

- rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- somministrazione di lavoro;
- contratti a tempo determinato per la copertura di posti di responsabili di servizi o uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, negli enti in cui è prevista la dirigenza, a termini dell'art. 110, c. 1 e 2 del TUEL;
- contratti a tempo determinato di alte specializzazioni, di dirigenti o di funzionari nell'area direttiva, negli enti in cui non è prevista la dirigenza, a termini dell'art. 110, c. 2, del TUEL;
- 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.

E' da includere nella spesa di personale dell'ente la voce di spesa relativa alla quota di personale comunale trasferito ad una azienda pubblica di servizi (deliberazione Corte dei conti, Sezione autonomie, 21 dicembre 2009, n. 5/2010).

Sono esclusi dal computo della spesa del personale le maggiori spese derivanti dagli intervenuti contratti collettivi nazionali, in relazione al profilo della mancanza di discrezionalità dell'amministrazione locale nel riconoscere quanto dovuto (deliberazione Corte dei conti, Sezione autonomie, 21 dicembre 2009, n. 2/2010).

Componenti considerate/escluse per la determinazione della spesa

Per i Comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali, le spese di personale sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi (art. 14, comma 31-quinquies, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, aggiunto dall'art. 1, comma 450, lett. b. Legge 23 dicembre 2014, n. 190).

La spesa di personale sostenuta da soggetti esterni ai quali è affidato il perseguimento di finalità istituzionali del Comune deve essere riferita, per quota degli enti partecipanti, al Comune, anche se tale onere sia compreso in una voce contabile di diversa natura, quale, ad esempio, "trasferimenti", stante il principio inteso a rilevare unitariamente le voci contabili riferite alla spesa per il personale tra Ente Locale e soggetto a vario titolo partecipato, al fine di evitare possibili elusioni alle disposizioni di contenimento della spesa (deliberazione Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, n. 3/CONTR/11).

Le spese previste per le assunzioni programmate ma non effettivamente attuate, seppure le procedure siano state avviate e la spesa prenotata contabilmente, non possono incrementare virtualmente la spesa di riferimento, ai fini della riduzione delle spese di personale dell'anno in corso. (deliberazione Corte dei conti, sezione autonomie, 20 dicembre 2013, n. 27).



Componenti considerate/escluse per la determinazione della spesa

Le spese di personale per le attività censuarie finanziate da risorse statali a destinazione vincolata, non sono considerate ai fini del rispetto del vincolo di contenimento della spesa di personale (nota ministero economia e finanze, ragioneria generale dello Stato, giugno 2011, prot. n. 0070840). L'esclusione opera in presenza dei seguenti presupposti:

- assoluta indispensabilità delle assunzioni, previa analitica dimostrazione dell'assenza di adeguate personalità all'interno dell'ente e prioritario ricorso al lavoro straordinario;
- instaurazione di rapporti di lavoro flessibile per le sole specifiche esigenze del censimento;
- esclusione di qualsiasi onere aggiuntivo a carico del bilancio dell'ente.

E' da escludere dal computo sul limite di spesa, quella sostenuta per assunzioni stagionali a progetto di personale utilizzato in servizi connessi alla circolazione stradale, nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, finanziata con quota del 50% delle sanzioni amministrative per violazione al codice della strada (circolare ministero interno, dipartimento affari interni e territoriali, direzione centrale finanza locale, 8 marzo 2007, n. F.L. 5/2007).



Componenti considerate/escluse per la determinazione della spesa

Sono escluse dalla spesa di personale (deliberazione Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 9 novembre 2009, n. 19):

- gli incentivi per la progettazione interna, in quanto trattasi di spese di investimento iscritte nel titolo II della spesa;
- gli incentivi per il recupero dell'Ici, in quanto autoalimentati con i frutti dell'attività dei dipendenti, correlati ad un incremento delle entrate con conseguente miglior amento del saldo complessivo tra entrate e spese;
- i diritti di rogito, in quanto pagati dai terzi interessati.

Sono esclusi dal computo della spesa del personale le assunzioni straordinarie a tempo determinato a sostegno di portatori di handicap finanziate con il “fondo per la non autosufficienza” trasferito dall'ASL per le connesse attività da questa delegate. (deliberazione Corte dei conti, Sezione autonomie, 21 dicembre 2009, n. 5/2010).

Ai fini del rispetto dei vincoli sul tetto di spesa per il personale, possono essere esclusi dal computo solo gli importi derivanti da contratti di assunzione il cui costo sia finanziato totalmente a valere su fondi dell'Unione Europea o di privati e non già di altri soggetti pubblici (deliberazione Corte dei conti, Sezione autonomie, 15 settembre 2014, n. 21).

TABELLA A) Componenti considerate per la determinazione della spesa:

		importo
1	Retribuzioni lorde, salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato	
2	Spese per il proprio personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente	
3	Spese per collaborazione coordinata e continuativa, per contratti di somministrazione e per altre forme di rapporto di lavoro flessibile	
4	Eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili	
5	Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione (ai sensi degli articoli 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto	
6	Spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del TUEL	
7	Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, c. 1 TUEL	
8	Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, c. 2 TUEL	
9	Spese per personale con contratto di formazione lavoro	
10	Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori	
11	Quota parte delle spese per il personale delle Unioni e gestioni associate	
12	Spese destinate alla previdenza e assistenza delle forze di polizia municipale finanziate con proventi da sanzioni del codice della strada	
13	IRAP	
14	Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo	
15	Somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando	
16	Spese per la formazione e rimborsi per le missioni	
17	Altre spese (specificare):	
	Totale	0,00

TABELLA B) Componenti escluse dalla determinazione della spesa sono le seguenti:

		importo
1	Spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati	
2	Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno	
3	Spese per la formazione e rimborsi per le missioni	
4	Spese per il personale trasferito dalla regione o dallo Stato per l'esercizio di funzioni delegate, nei limiti delle risorse corrispondentemente assegnate	
5	Oneri derivanti dai rinnovi contrattuali pregressi	
6	Spese per il personale appartenente alle categorie protette	
7	Spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici	
8	Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada	
9	Incentivi per la progettazione	
10	Incentivi recupero ICI	
11	Diritto di rogito	
12	Spese per l'assunzione di personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (L. 30 luglio 2010 n. 122, art. 9, comma 25)	
13	Maggiori spese autorizzate – entro il 31 maggio 2010 – ai sensi dell'art. 3 comma 120 della legge 244/2007	
14	Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività di Censimento finanziate dall'ISTAT (circolare Ministero Economia e Finanze n. 16/2012)	
15	Spese per assunzioni di personale con contratto dipendente e o collaborazione coordinata e continuativa ex art. 3-bis, c. 8 e 9 del d.l. n. 95/2012	
16	Altre spese escluse ai sensi della normativa vigente (specificare la tipologia di spesa ed il riferimento normativo, nazionale o regionale)	
	Totale	0,00

La differenza tra componenti incluse ed escluse (Tabella A - Tabella B) costituisce il valore assoluto da confrontare.

ENTI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 1.000 ABITANTI

Il comma 557 dell'art. 1 della Legge 27/12/2006 n. 296 stabilisce il contenimento della spesa nei limiti della media del triennio 2011/2013.

	Media 2011/2013	Rendiconto 2017
Spese macroaggregato 101		
Spese macroaggregato 103		
Irap macroaggregato 102		
Altre spese: reiscrizioni imputate all'esercizio successivo		
Altre spese: da specificare.....		
Altre spese: da specificare.....		
Altre spese: da specificare.....		
Totale spese di personale (A)	0,00	0,00
(-) Componenti escluse (B)		
(-) Altre componenti escluse:		
di cui rinnovi contrattuali		
(=) Componenti assoggettate al limite di spesa A-B	0,00	0,00



ENTI CON POPOLAZIONE FINO A 1.000 ABITANTI

Continua ad applicarsi l'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006, ovvero è necessario contenere le spese di personale nel limite di quelle sostenute nell'anno 2008.

	2008	Rendiconto 2017
Spese macroaggregato 101		
Spese macroaggregato 103		
Irap macroaggregato 102		
Altre spese: reiscrizioni imputate all'esercizio successivo		
Altre spese: da specificare.....		
Altre spese: da specificare.....		
Altre spese: da specificare.....		
Totale spese di personale (A)	0,00	0,00
(-) Componenti escluse (B)		
(-) Altre componenti escluse:		
di cui rinnovi contrattuali		
(=) Componenti assoggettate al limite di spesa A-B	0,00	0,00



In entrambi i casi si tratta di valori obbiettivo di riduzione della spesa espressi in termini assoluti che devono trovare corrispondenza con gli impegni del conto del bilancio. Queste disposizioni vanno rispettate pena il divieto assoluto di qualsiasi assunzione stabilito dal comma 557-ter.

Per le province e per i comuni sottoposti al patto di stabilità interno, è soppressa la possibilità di derogare alla riduzione della spesa per il personale, con analitiche motivazioni nel documento di programmazione del fabbisogno di personale. (art. 1, c. 557, legge 27 dicembre 2006, n. 296) mentre per i comuni non sottoposti al patto di stabilità interno, è soppressa la possibilità di derogare alla riduzione della spesa per il personale, con analitiche motivazioni nel documento di programmazione del fabbisogno di personale. (art. 1, c. 562, terzo periodo, legge 27 dicembre 2006, n. 296, soppresso dall'art. 14, c. 10, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).



ESEMPIO

Verifica anno 2017

Componenti incluse	importo
1) Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato	1.860.736,42
2) Spese per il proprio personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente	
3) Spese per collaborazione coordinata e continuativa o altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni	3.453,04
4) Eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili	
5) Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione (ai sensi degli articoli 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto	
6) Spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del d.l.vo n. 267/2000	
7) Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2 D.lgs. n. 267/2000	
8) Spese per personale con contratto di formazione lavoro	
9) Spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi partecipati e comunque facenti capo all'ente	
10) Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori	545.695,21
11) quota parte delle spese per il personale delle Unioni e gestioni associate	21.620,28
12) spese destinate alla previdenza e assistenza delle forze di polizia municipale finanziate con proventi da sanzioni del codice della strada	9.861,25
13) IRAP	147.561,77
14) Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo	24.924,64
15) Somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando	
16) Spese per la formazione e rimborsi per le missioni	
17) Altre spese (specificare):	
totale	2.613.852,61

ESEMPIO

Componenti escluse	importo
1) Spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati	
2) Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno	
3) Spese per la formazione e rimborsi per le missioni	
4) Spese per il pers.le trasferito dallo Stato o dalla regione per l'esercizio di funzioni delegate nei limiti delle corrispondenti risorse assegnate	
5) Spese per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro	29.265,42
6) Spese per il personale appartenente alle categorie protette	169.469,97
7) Spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici	25.848,11
8) Spese per personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione codice della strada	21.843,78
9) incentivi per la progettazione	
10) incentivi recupero ICI	11.624,09
11) diritto di rogito	
12) Spese per l'assunzione di personale ex Monopoli di Stato (L. 30/07/2010, n. 122, art. 9, co. 25)	
13) Maggiori spese autorizzate – entro il 31 maggio 2010 – ai sensi dell'art. 3 comma 120 della legge 244/2007	
14) spese di personale per operazioni censuare nei limiti delle somme trasferite Istat	142,16
15) Spese per assunzioni di personale con contratto dipendente e o collaborazione coordinata e continuativa ex art. 3-bis, c. 8 e 9 del d.l. n. 95/2012	
16) altre (nucleo valutazione)	3.243,60
totale	261.437,13

ESEMPIO

	Anno 2017
Spese macroaggregato 101	2.419.745,92
Spese macroaggregato 103	24.924,64
Irap macroaggregato 102	147.561,77
Altre spese di personale incluse	21.620,28
Totale spese di personale incluse	2.613.852,61
Altre spese di personale escluse	- 261.437,13
Totale spese di personale	2.352.415,48

	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Media anni 2011/2013	Anno 2016	Anno 2017
Spese macroaggregato 101	2.452.388,44	2.478.292,80	2.408.771,22	2.446.484,15	2.417.525,13	2.419.745,92
Spese macroaggregato 103	29.780,40	35.322,40	34.918,36	33.340,39	21.875,56	24.924,64
Irap macroaggregato 102	140.990,42	147.937,61	146.257,22	145.061,75	144.312,51	147.561,77
Altre spese di personale incluse	9.866,83	4.440,51	29.149,42	14.485,59	16.855,23	21.620,28
Altre spese di personale escluse	- 256.205,62	- 298.507,01	- 254.492,12	- 269.734,92	- 260.524,12	- 261.437,13
Totale spese di personale	2.376.820,47	2.367.486,31	2.364.604,10	2.369.636,96	2.340.044,31	2.352.415,48

Spesa anno 2017 > spesa anno 2016

Spesa anno 2017 < spesa media anni 2011/2013



Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali – Documento 6

VERIFICHE DEI VINCOLI DELLA SPESA DI PERSONALE

In relazione all'obiettivo di contenimento delle spese di personale l'Organo di revisione è tenuto a verificare:

- a) in sede di bilancio di previsione, il rispetto programmatico del vincolo di contenimento delle spese di personale oltre che il rispetto tendenziale del limite nell'esercizio precedente dandone atto nell'ambito dello specifico parere richiesto dall'art. 239 del D.lgs. n. 267/2000 (di seguito Tuel);
- b) durante la gestione, il permanere del rispetto programmatico del vincolo di contenimento delle spese di personale, soprattutto in relazione ai provvedimenti (come le variazioni di bilancio) che sono destinati a produrre un impatto su queste ultime anche in modo prospettico;
- c) in sede di rendiconto, l'effettivo rispetto del vincolo di contenimento delle spese di personale, dandone atto nell'ambito della relazione al rendiconto prevista dall'art. 239 del Tuel;
- d) nell'esercizio successivo a quello di mancato rispetto del vincolo di contenimento delle spese di personale, l'effettiva applicazione dei meccanismi sanzionatori previsti.



Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali – Documento 6

VERIFICHE DEI VINCOLI DELLA SPESA DI PERSONALE

La verifica avviene mediante il confronto tra:

- il valore storico dell'ammontare della spesa di personale sostenuta dall'ente locale, come risultante da documenti ufficiali dell'ente o dai documenti predisposti dall'Organo di revisione, fatti salvi eventuali rilievi e osservazioni;
- il valore conseguito dalla corrispondente grandezza dell'esercizio di riferimento, sulla base delle risultanze contabili e previo riscontro della sua correttezza, congruità e completezza.

Rispetto ad entrambi i valori assunti e considerati, l'Organo di revisione provvede allo svolgimento di controlli, anche su base campionaria, sia in relazione alla congruità delle componenti incluse sia in relazione all'attendibilità delle componenti escluse dalla determinazione quantitativa (ad esempio legate agli arretrati contrattuali ovvero alle spese etero-finanziate) oltre che in relazione alla loro conformità normativa.



I limiti al lavoro a tempo determinato

Dall'anno 2014, il limite di spesa del 50% di quella sostenuta nel 2009 per il personale a tempo determinato o con convenzione ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa non si applica agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale (art. 9, c. 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo aggiunto dall'art. 11, c. 4 bis, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) ***ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28 (Corte dei conti Sezione Autonomie Delibera n. 2/2015).***

Tale limitazione comprende le seguenti fattispecie:

- a) personale a tempo determinato o in convenzione;
- b) contratti di collaborazione coordinata e continuativa;
- c) contratti di formazione lavoro e ad altri rapporti formativi;
- d) somministrazione di lavoro;
- e) lavoro accessorio.

Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per contratti di lavoro flessibile occorre assumere la media della spesa sostenuta per assunzioni con contratto di lavoro flessibile nel triennio 2007-2009.

I limiti al lavoro a tempo determinato

La disciplina del limite di spesa si applica anche alla dirigenza locale a tempo determinato, derogabile, così come per le altre categorie di personale, esclusivamente ove in regola con gli obblighi di riduzione della spesa del personale. (deliberazione Corte conti, sezione autonomie, 15 aprile 2016, n. 14, depositata in segreteria il 3 maggio 2016).

Sono escluse dal computo della spesa per il personale non di ruolo le spese per gli incarichi a contratto dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione. (art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo aggiunto dall'art. 16, comma 1-quater. D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla Legge 7 agosto 2016, n. 160).

La spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando esula dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, ferma restando l'imputazione figurativa della spesa per l'ente cedente (SEZAUT/12/2017)



I limiti al lavoro a tempo determinato

A decorrere dall'anno 2014, l'obbligo del contenimento progressivo della spesa non si applica ai Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, per le sole spese di personale stagionale assunto con forme di contratto a tempo determinato che sono strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a significative presenze di turisti (art. 16, comma 3-bis, D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148).

Le assunzioni a tempo determinato per le competenze in materia di interventi cofinanziati dai fondi strutturali europei sono escluse dai limiti di spesa del 50% della spesa sostenuta nel 2009 (art. 10, comma 10-bis, D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla Legge 30 ottobre 2013, n. 125).



I limiti al lavoro a tempo determinato

Gli Enti Locali non in regola con l'obbligo di riduzione complessiva della spesa di personale, possono superare il limite di spesa del personale non di ruolo per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, fermo restando che la spesa complessiva non può comunque superare quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 (art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122).

Il superamento del limite è consentito anche per la spesa necessaria a garantire lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio (art. 9, comma 28).

Dall'anno 2014, il limite di spesa non si applica anche per la spesa di personale relativa 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, con riferimento alla sola quota cofinanziata dai terzi (art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122).



Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali – Documento 6

VERIFICHE DELLE SPESE PER RAPPORTI DI LAVORO FLESSIBILE

In relazione al vincolo in materia di rapporti di lavoro flessibile, l'Organo di revisione è tenuto a verificarne il rispetto in occasione del rilascio del parere sul provvedimento di programmazione di fabbisogno di personale e nella relazione al rendiconto della gestione.

La verifica deve avvenire attraverso il confronto tra:

- a. il valore storico dell'ammontare della spesa di personale sostenuta dall'ente locale, come risultante da documenti ufficiali dell'ente o dai pareri dell'Organo di revisione, fatti salvi eventuali rilievi e osservazioni;
- b. il valore conseguito dalla corrispondente grandezza dell'esercizio di riferimento, sulla base delle risultanze contabili e previo riscontro della sua correttezza, congruità e completezza.

Rispetto ad entrambi i valori assunti e considerati, possono rivelarsi utili adeguati controlli campionari sia in relazione alla congruità delle componenti incluse sia in relazione all'attendibilità delle componenti escluse dalla determinazione quantitativa (ad esempio legate alle spese etero-finanziate ovvero alle spese che non concorrono all'aggregato) oltre che alla loro conformità normativa.

2. Rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente

Dal 25 giugno 2014, è soppressa la norma che prevedeva il divieto agli enti con incidenza della spesa di personale pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. (art. 76, c. 7, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, abrogato dall'art. 3, c. 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114).



3. Assunzioni

La percentuale di turnover deve essere quantificata in base alla spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Fino all'entrata in vigore del D.L. n. 90/2014 i vincoli sulle assunzioni del personale di ruolo erano definiti nell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 il quale prevedeva il limite del 40%; disposizione ora abrogata (art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014).



3. Assunzioni

Evoluzione delle norme negli anni

Anno	Rapporto tra spese di personale e spese correnti	
	Superiore al 25%	Inferiore al 25%
2014	60% della spesa delle cessazioni anno 2013	80% della spesa delle cessazioni anno 2013
2015	60% della spesa delle cessazioni anno 2014	100% della spesa delle cessazioni anno 2014



3. Assunzioni

Evoluzione delle norme negli anni

Anno	Rapporto tra spese di personale e spese correnti	
	Superiore al 25%	Inferiore al 25%
2016	25% della spesa per cessazioni dell'anno 2015	100% della spesa delle cessazioni anno 2015
	75% della spesa per cessazioni dell'anno 2015 per i comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti se rispettosi del parametro previsto dal d.m. di cui all'articolo 263, comma 2, del TUEL	

Si consideri il disposto dell'art. 1, comma 424, legge 190/2014



3. Assunzioni

TUEL

Articolo 263 - Determinazione delle medie nazionali per classi demografiche delle risorse di parte corrente e della consistenza delle dotazioni organiche

(omissis)

2. Con decreto a cadenza triennale il Ministro dell'interno individua con proprio decreto la media nazionale per classe demografica della consistenza delle dotazioni organiche per comuni e province ed i rapporti medi dipendenti-popolazione per classe demografica, validi per gli enti in condizione di dissesto ai fini di cui all'articolo 259, comma 6. In ogni caso agli enti spetta un numero di dipendenti non inferiore a quello spettante agli enti di maggiore dimensione della fascia demografica precedente.



3. Assunzioni

G.U. del 22 aprile 2017, n. 94, il Dm. Interno 10 aprile 2017, recante “*Individuazione dei rapporti medi ‘dipendenti/popolazione’ validi per gli Enti in condizioni di dissesto, per il triennio 2017-2019*”.

Decreto 10 aprile 2017	
Fascia demografica	Rapporto medio dipendenti- popolazione
fino a 499 abitanti	1/59
da 500 a 999 abitanti	1/106
da 1.000 a 1.999 abitanti	1/128
da 2.000 a 2.999 abitanti	1/142
da 3.000 a 4.999 abitanti	1/150
da 5.000 a 9.999 abitanti	1/159
da 10.000 a 19.999 abitanti	1/158
da 20.000 a 59.999 abitanti	1/146
da 60.000 a 99.999 abitanti	1/126
da 100.000 a 249.999 abitanti	1/116
da 250.000 a 499.999 abitanti	1/89

3. Assunzioni

Dopo le modifiche apportate dal D.L. n. 50/2017

Anno	Parametro previsto dal d.m. di cui all'articolo 263, comma 2, del TUEL	
	Enti non rispettosi	Enti rispettosi
2017	25% spesa cessazioni anno 2016	75% spesa cessazioni anno 2016
	Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti, 100% spesa cessazioni 2016 se il rapporto tra spesa personale ultimo anno ed entrate correnti ultimo triennio è inferiore al 24%	
	Per i comuni fino a 1.000 abitanti 100% spesa cessazioni anno 2016	



3. Assunzioni

Dopo le modifiche apportate dal D.L. n. 50/2017 e legge di bilancio per il 2018

Anno	Parametro previsto dal d.m. di cui all'articolo 263, comma 2, del TUEL	
	Enti non rispettosi	Enti rispettosi
2018	25% spesa cessazioni anno 2017	75% spesa cessazioni anno 2017
		90% spesa cessazioni anno 2017 per i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, che rispettano il pareggio di bilancio e che lasciano spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1% degli accertamenti delle entrate finali
	Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti, 100% spesa cessazioni 2017 se il rapporto tra spesa personale ultimo anno ed entrate correnti ultimo triennio è inferiore al 24%	
	Per i comuni fino a 1.000 abitanti 100% spesa cessazioni anno 2017	

3. Assunzioni

Dopo le modifiche apportate dal D.L. n. 50/2017 e legge di bilancio per il 2018

Anno	
2019	• 100% dei risparmi delle cessazioni del 2018 (ritorna in vigore l'articolo 3, comma 5, DL 90/2014), applicazione dello stesso tetto anche negli anni successivi • Per le province continua ad applicarsi il comma 844 della legge 205/2017: 100% “se l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III”, 25% per gli altri casi • Per le province assunzioni in via preferenziali per “attività in materia di viabilità e di edilizia scolastica”, con l'aggiunta delle figure di alto livello professionale di tecnici e di appalti pubblici

3. Assunzioni

Dopo le modifiche apportate dal D.L. n. 50/2017 e legge di bilancio per il 2018

Anno	• Articolo 35 bis DL 113/2018 • “i comuni che nel triennio 2016-2018 hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica possono, nell'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. Le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale”
2019	• Articolo 35 quater, fondo per “iniziative in materia di sicurezza urbana da parte dei comuni” utilizzabile anche per finanziare assunzioni a tempo determinato di vigili in deroga al tetto di spesa per le assunzioni flessibili

3. Assunzioni

Dopo la legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 424, legge 190/2014)

Le regioni ed enti locali, per due anni (2015-2016), dovevano destinare tutte le loro risorse assunzionali al riassorbimento del personale soprannumerario delle province.

Per incentivare l'assunzione di tale personale, la legge stabiliva che gli enti potessero utilizzare, anche la quota di cessazioni, intervenute negli anni 2014 e 2015, che non avrebbero generato capacità assunzionale.



3. Assunzioni

Dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni.

Ai fini del calcolo dei risparmi per cessazioni, da computare sempre per 12 mesi a prescindere dalla data di cessazione dal servizio, alla retribuzione fondamentale deve essere sommata quella accessoria, per un valore medio calcolato dividendo la quota complessiva del fondo per la media dei presenti nell'anno. (nota circolare dipartimento funzione pubblica, 22 febbraio 2011, n. 11786).

Per il dipendente cessato che era titolare di incarico dirigenziale conferito ai sensi dell'art. 19, c. 6, D.Lgs. 165/2001, si considera risparmio solo il trattamento retributivo corrispondente alla qualifica posseduta.

Nell'ambito delle cessazioni non vanno conteggiate le mobilità verso enti o amministrazioni soggetti a vincoli sulle assunzioni. La mobilità in uscita di personale non può essere considerata cessazione di rapporto di lavoro idoneo a consentire assunzioni.



3. Assunzioni

Il riferimento al triennio precedente è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni. (deliberazione Corte dei conti, sezione autonomie, 14 settembre 2015, n. 28).

Nelle cessazioni di personale ai fini della determinazione delle risorse per le nuove assunzioni, non vanno calcolate le cessazioni di personale appartenente alle categorie protette, così come, per la sola quota d'obbligo, non rientrano nelle limitazioni assunzionali.



3. Assunzioni

CORTE CONTI – SEZ. AUTONOMIE
Deliberazione n. SEZAUT/25/2017/QMIG

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione di controllo per la Regione Sardegna con la deliberazione n. 70/2017/PAR, enuncia i seguenti principi di diritto: “

a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica;



3. Assunzioni

CORTE CONTI – SEZ. AUTONOMIE Deliberazione n.
SEZAUT/25/2017/QMIG

- b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali;
- c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti ratione temporis dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini"



3. Assunzioni

La sezione autonomie della Corte dei conti rammenta quali sono gli obblighi, generali e specifici, previsti per gli Enti locali, il cui mancato rispetto determina come conseguenza il divieto di assunzione con contratti di lavoro sia a tempo indeterminato che flessibile. (Corte dei conti, sezione delle autonomie, 12 giugno 2012, n. 12):

- a. ricognizione annuale del personale, finalizzata a rilevare situazioni di soprannumero o eccedenze, da comunicare al dipartimento funzione pubblica, dalla quale emerga l'assenza di personale in soprannumero o in eccedenza. (art. 33, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165);
- b. valutazione periodica, almeno triennale, della consistenza ed eventuale variazione delle dotazioni organiche, previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle oo.ss. rappresentative. (art. 6, D.Lgs. 30 marzo 2011, n. 165);
- c. programmazione triennale del fabbisogno di personale, da aggiornare annualmente. (art. 39, c. 1 e 19, legge 27 dicembre 1997, n. 449);
- d. adozione del piano triennale di azioni positive tendenti ad assicurare la rimozione di ostacoli che impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro. (art. 48, c. 1, D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198);



3. Assunzioni

- e. (per province, città metropolitane e comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti) contenimento della spesa di personale rispetto a quella del triennio 2011-2013. (art. 1, c. 557-quater, legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel testo aggiunto dall'art. 3, c. 5-bis, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114);
- f. (per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti) contenimento della spesa di personale nell'an e nel quantum rispetto a quella sostenuta nell'anno 2008. (art. 1, c. 562, legge 27 dicembre 2006, n. 296);
- g. rispetto del patto di stabilità interno, per gli Enti locali sottoposti. (art. 7, c. 2 e 3, D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149; art. 31, c. 26, legge 12 novembre 2011, n. 183).



Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali – Documento 6

VERIFICHE IN MATERIA DI TURN OVER

L'Organo di revisione verifica il rispetto di tale vincolo nell'ambito del rilascio del parere relativo alla programmazione del fabbisogno di personale, acquisendo la determinazione degli spazi assunzionali eseguita dall'ente e procedendo al riscontro, eventualmente su base campionaria, della quantificazione effettuata anche rispetto al costo delle cessazioni intervenute.

Nell'ambito del parere sulla programmazione del fabbisogno, da inserire nel Documento Unico di Programmazione, l'Organo di revisione verifica inoltre:

- a) il rispetto di quanto previsto dall'art. 19 della L. n. 448/2001, secondo il quale «a decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate»;
- b) la compatibilità della programmazione con i vincoli di bilancio (equilibri finanziari ed obiettivi di finanza pubblica);
- c) il rispetto dei vincoli di contenimento delle spese di personale sulla base della normativa tempo per tempo vigente.

Certificazione limiti assunzionali da parte dell'organo di revisione

Il rispetto dei limiti assunzionali deve essere certificato dall'organo di revisione nella relazione di accompagnamento alla deliberazione di approvazione del bilancio dell'ente. (art. 3, c. 10 bis, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

In caso di mancato adempimento, il prefetto presenta una relazione al ministero interno.



Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali – Documento 6

VERIFICHE DELLE RISORSE DESTINATE AL TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO

La normativa ha previsto nel corso del tempo l'obbligo di rispettare determinati vincoli in materia di risorse destinate al trattamento economico accessorio, con disposizioni che, a seconda dei casi, hanno definito un limite massimo ovvero imposto determinati obblighi di riduzione proporzionale in funzione delle dinamiche caratterizzanti il personale a tempo indeterminato.

L'Organo di revisione verifica il rispetto del vincolo di contenimento delle risorse destinate al trattamento accessorio in corrispondenza della certificazione della costituzione dei fondi incentivanti, della compatibilità economico-finanziaria dei costi della contrattazione decentrata e della relazione al rendiconto della gestione.



Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali – Documento 6

CONFORMITÀ NORMATIVA ED ECONOMICO-FINANZIARIA FONDI CONTRATTAZIONE DECENTRATA

Secondo l'art. 40-bis del D.lgs. n. 165/2001 il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato, negli enti locali, dall'Organo di revisione.

È quindi affidato all'Organo di revisione il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dagli obblighi di legge, avendo particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e corresponsione dei trattamenti accessori.

E' preferibile la formulazione esplicita del parere, essendo comunque consentito, qualora non vi siano evoluzioni di rilievo rispetto all'ultima contrattazione sottoposta a verifica, ricorrere alla soluzione tacita pure prevista dalla contrattazione collettiva, che stabilisce che, trascorsi 15 giorni senza rilievi, l'organo di governo dell'ente autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto.



Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali – Documento 6

CONFORMITÀ NORMATIVA ED ECONOMICO-FINANZIARIA FONDI CONTRATTAZIONE DECENTRATA

La verifica di competenza dell'Organo di revisione riguarda i seguenti aspetti:

- a) il rispetto dei vincoli normativi in materia di destinazione di risorse al trattamento accessorio;
- b) la corretta applicazione degli istituti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale;
- c) la compatibilità dei costi della contrattazione decentrata con gli stanziamenti del bilancio di previsione;
- d) la conformità delle risorse riportate nel fondo per il trattamento accessorio (distintamente per la dirigenza e per il comparto) con le disposizioni che ne disciplinano la costituzione;
- e) la sussistenza delle condizioni che legittimano l'inserimento di risorse aggiuntive, come il rispetto del pareggio di bilancio e l'adempimento degli obblighi richiamati dall'art. 40 bis, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001.



Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali – Documento 6

ALTRE VERIFICHE SULLE SPESE DI PERSONALE

Nell'ambito della verifica della regolarità della gestione l'Organo di revisione può compiere dei riscontri, anche su base campionaria e/o sui processi, riguardanti i seguenti aspetti:

- a) gestione dei buoni pasto;
- b) rilevazione delle presenze e delle assenze;
- c) elaborazione cedolini;
- d) gestione straordinario e ferie.

È da segnalare, infine, l'adempimento legato alla presentazione del conto annuale del personale, che implica la sottoscrizione da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria.

