

## **Il tetto di spesa**

L'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 stabilisce che le PA non possano superare il 50% (successivamente per i comuni che hanno rispettato il tetto di spesa del personale tale soglia è stata elevata al 100%) della spesa sostenuta allo stesso titolo nell'anno 2009. In assenza di spesa a questo titolo in tale anno la disposizione consente di assumere come base di riferimento il dato medio del triennio 2007/2009. Il legislatore non dice alcunché sui casi in cui gli enti non avevano spesa del personale né nel 2009 né nel triennio 2007/2009. La deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 1 dello scorso 5 gennaio detta il seguente principio di diritto: *“Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007 2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, commi 2 e ss., del D.Lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento”*.

Alla base di questa indicazione vi sono le seguenti motivazioni:

La scelta legislativa si *“inserisce in un più generale disegno volto ad arginare l'utilizzo indiscriminato di contratti di tipo flessibile in chiave antielusiva rispetto ai vincoli progressivamente introdotti per le spese di personale a tempo indeterminato, evitando, al contempo, l'insorgenza di nuovo precariato, in grado di vanificare le politiche di stabilizzazione”*;

Nel dettato legislative si registra un *“favor”* per le assunzioni a tempo indeterminate, al riguardo sono citate le previsioni dell'articolo 36 del d.lgs. n. 165/2001;

*“Un'interpretazione eccessivamente restrittiva, imponendo l'azzeramento di un aggregato di spesa in luogo della sua semplice riduzione, oltre a risultare eccessivamente penalizzante, finirebbe per risultare anche lesiva dell'autonomia degli enti locali, in quanto vanificherebbe quei margini di scelta tra le varie tipologie di spesa, nel rispetto del limite complessivo, che la stessa Consulta, nella sentenza n. 173/2012, ha ritenuto indefettibili”*;

*“Il ricorso a queste forme contrattuali non può essere precluso indipendentemente dall'osservanza o meno, da parte dell'ente, dei vincoli di spesa ed assunzionali vigenti, in quanto ciò impedirebbe il ricorso ad una modalità organizzativa che, in presenza dei presupposti stabiliti dall'art. 36, mira a sopperire a carenze temporanee di personale necessario e a garantire, soprattutto nei piccoli comuni, la continuità dell'attività istituzionale. Con il conseguente risultato che, anche per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali, sarebbe unicamente consentita la stipula di contratti di lavoro a tempo indeterminato, sempre che ne sussistano i margini assunzionali”*;

*“nella condivisibile esigenza di riconoscere margini di flessibilità applicativa anche a queste realtà, cui non sono rimaste estranee in passato neanche le Sezioni riunite di questa Corte (delibera n. 12/2011, cit.), potrebbe, dunque, ammettersi la possibilità di individuare una nuova base di spesa, nei termini anzidetti, previa idonea motivazione in ordine alla sussistenza delle circostanze eccezionali e temporanee, nonché ai servizi indispensabili da garantire”*.

Per la deliberazione 11/2012 delle sezioni riunite di controllo, *“in assenza di impegno di risorse anche nel triennio 2007-2009 l'anno da prendere a riferimento è quello nel quale l'ente, con motivato provvedimento, proceda ad effettuare le assunzioni per assoluta necessità di far fronte, in tal modo, a un servizio essenziale: la spesa così determinata sarà, a sua volta, il parametro finanziario per gli anni successivi”*.

## **Le integrazioni salariali per gli lsu con oneri a carico dei Comuni**

La citata deliberazione n. 1/2017 della sezione autonomie della Corte dei Conti detta inoltre il seguente principio di diritto: *“la spesa per l'integrazione salariale dei lavoratori socialmente utili rientra nell'ambito delle limitazioni imposte dall'art. 9, comma 28, del DL n. 78/2010, nei termini ivi previsti, ove sostenuta per acquisire prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle funzioni e dei servizi dell'ente”*.

Alla base di tale conclusione le seguenti motivazioni:

La nozione estensiva di spesa del personale dettata dal legislatore, anche con riferimento alle sanzioni irrogate in caso di violazione di tali vincoli;

la indicazione legislative che inserisce queste spese in quelle da considerare nell'ambito del monitoraggio delle assunzioni flessibili;

le previsioni del d.l. 216/2011 che *“ha incluso espressamente tra i suoi destinatari anche i lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto (...). Con specifico riferimento ai limiti di spesa, tuttavia, il predetto comma*

*28 ha espressamente assoggettato i contratti relativi a lavoratori socialmente utili, di pubblica utilità e a cantieri di lavoro, alle restrizioni ivi previste solamente per la quota di costo gravante sul bilancio dell'ente. Per converso, ha escluso dal predetto limite le quote di contribuzione – o di compartecipazione – coperte “da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea”.*

### **Le altre indicazioni**

Il d.l. n. 113/2016 ha stabilito che gli oneri per le assunzioni a tempo determinato di dirigenti, responsabili e/o alte professionalità effettuate ex articolo 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 non vadano comprese nel tetto di spesa per le assunzioni flessibili, posto che ovviamente il loro costo deve essere compreso nei vincoli della spesa complessiva del personale. La deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 23/2016 ha chiarito che gli oneri per i comandi e per le convenzioni, siano esse effettuate ai sensi dall'articolo 30 del d.lgs. n. 267/2000, cioè per la gestione di un intero servizio o funzione, siano esse effettuate ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 267/2000, cioè per il responsabile non entrano nel tetto di spesa per le assunzioni flessibili, in quanto non determinano un aumento della spesa del personale per il complesso delle amministrazioni. Per queste stesse ragioni invece il ricorso al comma 557 della legge n. 311/2014 determina oneri aggiuntivi, in quanto i dipendenti vengono utilizzati al di là del normale orario di lavoro, e perciò entra nel tetto di spesa per le assunzioni flessibili.

### **Le indicazioni legislative**

Il tetto alla spesa per le assunzioni flessibili è dettato nell'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010. Il legislatore comprende nelle assunzioni flessibili i seguenti istituti: tempo determinato, somministrazione, lavoro accessorio (cd voucher), formazione e lavoro, convenzioni, altri rapporti formativi e collaborazioni coordinate e continuative. La Corte Costituzionale, con le sentenze 173/2012, 61/2014 e 163/2016, ha stabilito che questo vincolo è legittimo e che Regioni ed Enti locali possono decidere di effettuare il calcolo di questo tetto o per singole voci o complessivamente. Tale indicazione è stata ripresa dalla deliberazione delle sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti n. 11/2012, che ha chiarito che questa possibilità può essere esercitata *“attraverso l'interposizione della fonte regolamentare”*. Si ricordano infine i rigidi vincoli dettati dal d.lgs. n. 165/2001, articolo 36, che stabiliscono come la regola sia quella delle assunzioni a tempo indeterminate e che quelle flessibili sono consentite esclusivamente per esigenze eccezionali o limitate nel tempo.