



Provincia di Prato

LA SPESA DI PERSONALE ANNO 2014

LA SPESA DI PERSONALE ANNO 2014

1. Considerazioni generali e normativa di riferimento

Il complessivo andamento di una delle principali voci di spesa del bilancio provinciale viene valutato in un contesto caratterizzato da una sempre più incisiva attenzione alle dinamiche di contenimento della spesa e all'andamento della contrattazione integrativa.

Gli ultimi interventi normativi hanno profondamente riformato la disciplina relativa alla spesa di personale e ai limiti assunzionali applicabili agli enti locali:

- l'art. 76, comma 4, del decreto legge 25.06.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, prevede il divieto di procedere "...ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale" e di stipulare contratti di servizio con soggetti privati elusivi di tale divieto per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'esercizio precedente;

- i commi 557, 557-bis e 557-ter, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dettano la disciplina di riferimento in relazione, rispettivamente, ai vincoli di riduzione della spesa di personale ed alla sanzione-limitazione derivante dal mancato rispetto dei vincoli stessi.

Il **comma 557**, così come successivamente modificato ed integrato, stabilisce che "*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 ... ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

- *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;*
- *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;*
- *contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali".*

Il **comma 557-bis** dell'art.1 della Legge 296/2006 precisa che "*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'art.110 del D.Lgs.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".*

Il **comma 557-ter**, dispone che, in caso di mancato rispetto delle disposizioni sopra indicate, si applicano i divieti di cui all'articolo 76, comma 4, del D.L. 112/2008.

L'art.3, comma 5-quater, del D.L. 24 giugno 2014 n. 90, convertito in Legge 11 agosto 2014 n. 114, ha modificato il parametro di riferimento per la verifica del rispetto del limite di spesa di personale, fino ad ora individuato nell'aggregato di spesa dell'anno immediatamente precedente.

A decorrere dall'anno 2014, infatti, ai fini dell'applicazione del comma 557, "*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*", ossia con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013;

- l'art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014 n. 90, convertito in Legge 11 agosto 2014 n. 114, ha **abrogato l'art.76, comma 7, del D.L. 112/2008**, convertito in legge 133/2008.

Con l'abrogazione di tale disposizione viene a cadere l'obbligo di contenere nel limite del 50% il rapporto tra spese di personale e spese correnti, conteggiando anche i valori delle società partecipate, delle aziende speciali e delle istituzioni, quale condizione per procedere a nuove assunzioni di personale e vengono dettati nuovi vincoli, più flessibili, in materia di turn-over.

Mentre in precedenza il legislatore aveva esteso ai soggetti controllati le stesse norme in materia di vincoli alla spesa di personale previsti per i soggetti controllanti, ora con il D.L. 90/2014 attribuisce agli enti territoriali, in modo più blando, il compito di coordinare le politiche assunzionali delle partecipate al fine di garantire una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti;

- l'art.9, comma 28, del D.L. 78/2010 convertito in Legge 122/2010 prevede che la spesa per personale a tempo determinato o per altre forme di lavoro flessibile deve essere inferiore al 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Tale limite può essere superato *“per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'[articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#). Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.”*

L'art.3, comma 9, del D.L. 24 giugno 2014 n. 90, convertito in Legge 11 agosto 2014 n. 114, ha disposto che le limitazioni di cui all'art.9, comma 28, del D.L. 78/2010 non si applicano nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione Europea (nei casi di cofinanziamento i limiti non si applicano per la sola quota finanziata).

L'art.11, comma 4-bis, dello stesso D.L. 90/2014 ha, inoltre, integrato l'art.9, comma 28, del D.L. 78/2010 stabilendo che non si applicano le limitazioni in materia di lavoro flessibile agli enti locali che rispettano le disposizioni di cui all'art.1, comma 557, della L.296/2006 in materia di riduzione della spesa di personale, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Con tali disposizioni è stato confermato l'orientamento già seguito dall'Ente in ordine all'esclusione dal computo del limite delle spese per lavoro flessibile finanziate da trasferimenti dell'Unione Europea ed è stata introdotta una norma di favore per quegli enti che rispettano l'obbligo di riduzione delle spese di personale ai sensi dell'art.1, c. 557, della L.F. 2007.

La norma di favore va interpretata, secondo i principali orientamenti giurisprudenziali, nel senso che la spesa per personale a tempo determinato o per altre forme di lavoro flessibile può superare il 50 per cento, ma non il totale della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Per le Province, rimane vigente il disposto del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in Legge 7 agosto 2012, n. 135, in materia di “Spending Review”, il quale all'articolo 16, comma 9, prevede che *“Nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato”*.

La Corte dei Conti Sezione delle Autonomie, con delibera n. 25/SEZAUT/2013/QMIG del 29.10.2013 ha chiarito che il divieto di assunzione di personale di cui all'art.16, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, è un divieto assoluto di assunzione con contratto a tempo indeterminato e ricomprende anche le unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio disposto dalla L.12 marzo 1999 n. 68, nel caso in cui l'ente debba assumerle per raggiungere la copertura della quota d'obbligo prevista dalla legge medesima.

In precedenza, con la delibera n. 20/2013/PAR del 26 marzo 2013, la Corte dei Conti della Toscana, su quesito della stessa Provincia di Prato in tema di mobilità compensativa, aveva espresso il parere che *“L'istituto della **mobilità per interscambio** svolto tra soggetti del medesimo livello economico e*

corrispondente categoria, qualora comporti una piena e totale neutralità finanziaria tra i due enti coinvolti, non comporta alcuna spesa per l'ente che ne autorizzi il ricorso e, di conseguenza, non sembrano esservi ragioni ostative al suo utilizzo anche alla luce dell'intento non sanzionatorio dall'art. 16, comma 9 del d.l. 95/2012, convertito dalla L. 135/2012".

2. Prime valutazioni

Secondo le risultanze della determinazione dirigenziale n. 64 del 16.01.2015 avente ad oggetto "Patto di stabilità 2014 – Presa atto delle risultanze obiettivo in termini di competenza mista al 31/12/2014 (dati preconsuntivo)", la Provincia di Prato ha parametri che rispettano il patto di stabilità 2014.

E' rispettato il limite di spesa ex art. 1, comma 557, della legge 296/2006 (Legge Finanziaria 2007) così come successivamente modificato ed integrato.

La spesa di personale, al netto delle componenti escluse, quantificabile in € **5.293.600,95=** è ampiamente al di sotto del limite della spesa media relativa al triennio 2011/2013, pari ad € **6.120.824,04=**.

Il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente dell'Ente è pari al **18,79%**, in diminuzione rispetto allo stesso indice del 2013, pari al 19,93%.

E' rispettato il limite previsto dall'art.9, comma 28, D.L. 78/2010 convertito in Legge 122/2010 in materia di lavoro flessibile.

Rispettando il divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato previsto dall'articolo 16, comma 9, del D.L. 95/2012, convertito nella Legge 135/2012, l'Ente nel 2014 non ha effettuato assunzioni di personale a tempo indeterminato, ad eccezione di una mobilità per interscambio (vedi parere Corte Conti Toscana espresso con delibera n. 20/2013/PAR del 26 marzo 2013 sopra citata) con risparmio di spesa per la diversa posizione economica del personale coinvolto.

Si rimanda al punto 5 della presente relazione per il dettaglio dei calcoli sopra esposti.

3. Dotazione organica e piano occupazionale

La Dotazione Organica dell'Ente come rideterminata con D.G.P n. 93 del 04.05.2009 e confermata con D.G.P. n. 177 del 27.06.2013, avente ad oggetto "Area Risorse Umane e Finanziarie – Ricognizione dotazione organica al 01.01.2013. Definizione organigramma dell'ente. Conferma consistenza della dotazione organica preesistente", prevede n. 236 unità di personale .

Al 31.12.2014 erano in servizio n. 151 dipendenti (escluso il S.G./D.G.), come evidenziato dalla tabella che segue. Tale numero è in costante diminuzione negli anni, con una riduzione media di circa 9 unità l'anno nell'ultimo triennio (anno 2013 n. 163 dipendenti; anno 2012 n. 168 dipendenti - anno 2011 n. 179 dipendenti):

Categorie	Dotazione Organica rideterminata con D.G.P. n. 93 del 04.05.2009 e n. 177 del 27.06.2013	Posti dotazionali effettivamente coperti al 31.12.2014	Tempi Indeterminati	Tempi Determinati (inclusi contratti ex art.90 e 110)
Dirigenti	8	4	4	0

D	96	70	67	3
C	103	62	59	3
B	27	11	11	0
A	2	2	2	0
Totale	236	149	143	6
Extradotazionale – Cat. D				2
Totale			151	

Il 1° novembre 2010 è divenuta operativa la nuova macrostruttura, ritoccata con l'intervento dell'aprile 2011, che ha visto la riduzione del numero dei settori e la conseguente contrazione delle figure dirigenziali.

Con deliberazione di Giunta Provinciale n. 157 del 24.06.2014 avente ad oggetto “*Legge 7 aprile 2014, n.56. Ricognizione struttura organizzativa e conferma dell’attuale organizzazione dell’Ente*”, è stata confermata fino al 31.12.2014 la struttura organizzativa approvata con DGP n. 92 del 05.04.2011 e i nodi organizzativi approvati con la stessa (DGP n. 279 del 22.11.2011 e DGP n. 179 del 27.06.2013), in attesa della conclusione del processo di riforma dell’assetto istituzionale delle Province, trasformate in enti di area vasta con Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Complessivamente, nel corso del 2014, a fronte di un totale di 12 unità di personale di ruolo cessate (di cui n. 1 per pensionamento e n. 11 per mobilità verso un altro ente), tra cui n. 1 dirigente, è stata effettuata una assunzione tramite mobilità per interscambio.

Relativamente al personale **a tempo determinato**, al 31.12.2014 erano attivi n. 8 contratti a termine così suddivisi:

- n. 2 unità di cat. D “*Specialista in materie formazione informazione e sviluppo economico*” - unità extra-dotazionali finanziati con risorse del Programma POR OB.2 FSE
- n. 5 incarichi di mandato a supporto degli uffici istituzionali posti alle dirette dipendenze del Presidente della Provincia, della Giunta e degli Assessori ex art. 90 D.Lgs. 267/00 (n.1 unità cat. D3, n.2 unità cat. D1 e n.2 unità cat. C – tutti part-time) conferiti con l'avvio del nuovo mandato presidenziale e fino al termine del 31.10.2016, previa indizione di una procedura a evidenza pubblica.
- n. 1 unità a tempo determinato cat. C1 “*Tecnico dei Servizi Amministrativo-Contabili*” finanziata con fondi dell’Unione Europea.

4. Rinnovi contrattuali

Nel corso del 2014 non sono stati siglati rinnovi contrattuali. I CCNL del personale non dirigente e del personale di qualifica dirigenziale del comparto Regioni ed Autonomie Locali, nonché quello dei Segretari Comunali e Provinciali, sono stati rinnovati negli anni precedenti e coprono, dal punto di vista giuridico ed economico, tutto l’anno 2009.

Per effetto dell’art. 9, comma 17, del D.L. 78/2010 convertito in Legge 122/2010, così come da ultimo modificato con Legge 23 dicembre 2015 n. 190 (Legge di Stabilità 2015), è stato disposto il **blocco della contrattazione nel pubblico impiego**, nel senso che sono sospese, senza possibilità di recupero tutte le procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012. Si dà luogo alle

procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013, 2014 e 2015 per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica.

E' fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010.

Già l'art.1, comma 453, della Legge 27 dicembre 2013 n. 147 (Legge di Stabilità 2014), aveva modificato l'art.9, comma 17, del D.L. 78/2010, estendendo al 2013 e 2014 il blocco della contrattazione per la parte economica.

5. Analisi della spesa in sede di rendiconto consuntivo 2014

1) Ai sensi dell'art.1, commi 557 e 557-quater della L.296/2006, il limite di spesa di personale, al netto delle componenti escluse, da rispettare per l'anno 2014 è pari al valore medio del triennio 2011/2013, quantificato in € **6.120.824,04=** così calcolato:

	Media 2011 -2013 Impegni	Rendiconto 2014 Impegni
Spese di personale (int.01)	6.871.834,89	6.096.233,88
Altre spese di personale (int.03)	111.302,13	89.451,71
IRAP (int.07)	442.197,84	384.554,84
Altre spese straordinarie (int.08)	12.290,05	0,00
Totale spesa di personale (A)	7.437.624,92	6.570.240,43
Componenti escluse (B)	1.316.800,88	1.276.639,48
Componenti assoggettate al limite di spesa (A-B)	6.120.824,04	5.293.600,95

Le componenti assoggettate al limite di spesa sono state determinate come esposto nella tabella che segue:

Impegni 2014 (da rendiconto)			Impegno
1	Intervento 01, 03 e 08 - Personale (compreso il Segretario provinciale e compresi gli oneri per il nucleo familiare, i buoni pasto e le spese per equo indennizzo, altre forme di lavoro flessibile, missioni e formazione)	+	6.160.459,77
2	Spese derivanti dai rinnovi contrattuali	-	659.757,48
3	Irap relativo alle spese di cui al punto 1	+	382.488,69
4	Irap relativo alle spese di cui al punto 2	-	43.780,39
5	Costo complessivo: co.co.co., altre forme di lavoro flessibile (es. interinali), personale in convenzione, LSU, incarichi ex artt. 90 e 110, commi 1, 2 e 6, del TUEL, buoni lavoro art. 70 D.Lgs. 276/2003 <i>N.B.: queste aggiunte vanno effettuate solo se tali spese sono allocate in interventi del bilancio diversi dall' 1 (es. nelle prestazioni di servizi), in quanto se sono allocate nell'intervento Personale sono già comprese nel punto 1</i>	+	0,00
6	Rimborsi pagati per personale comandato o distaccato da altre amministrazioni <i>N.B.: questa aggiunta va effettuata solo se tali spese sono allocate in interventi del bilancio diversi dall' 1 (es. nei trasferimenti)</i>	+	0,00

7	Spese riferite agli stage scolastici svolti dagli alunni delle scuole presso gli uffici dell'Ente, laddove si sia tradotta sostanzialmente nell'utilizzazione di attività lavorativa a supporto del personale dipendente	+	25.225,82
8	Spese a titolo di indennità sostitutiva per ferie non godute dal personale cessato dal servizio (art. 10, comma 2, del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66)	+	0,00
9	Indennità per decesso del dipendente, di cui all'art. 12, comma 8, del CCNL del biennio 2004-2005	+	0,00
10	Spese sostenute 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	+	0,00
11	Spese sostenute per il personale trasferito a società partecipate qualora sia previsto l'obbligo di retrocessione in caso di scioglimento o messa in liquidazione della società	+	0,00
12	Irap relativo alle spese di cui ai punti da 5 a 11	+	2.066,15
13	Costo personale comandato o distaccato ad altre amministrazioni (e da queste rimborsato)	-	138.571,00
14	Spese per contratti di formazione e lavoro prorogati per espressa disposizione di legge	-	0,00
15	Spese per assunzione di lavoratori categorie protette	-	261.744,78
16	Spese per formazione del personale	-	12.500,00
17	Rimborsi per missioni	-	6.443,04
18	Spese personale il cui costo sia a carico di finanziamenti comunitari o privati	-	104.825,32
19	Spese per straordinari ed altri oneri di personale rimborsati dallo Stato per attività elettorale	-	3.191,65
20	Spese per personale trasferito dalle Regioni per l'esercizio di funzioni delegate	-	0,00
21	Spese per personale il cui contratto di lavoro a tempo determinato, anche se in forma di collaborazione coordinata e continuativa, sia stato stipulato nel 2005 (solo se l'ente presentava avanzo di bilancio negli ultimi tre esercizi)	-	0,00
22	Spese per assunzioni stagionali a progetto finalizzate al miglioramento della circolazione stradale (Circolare Ministero dell'Interno n. FL 05/2007 dell' 8 marzo 2007)	-	0,00
23	Spese per assunzioni in deroga ai sensi dell'art. 3, comma 120, della Legge n. 244/2007 (effettuate prima del 31/05/2010)	-	0,00
24	Spese per incentivi al personale per progettazione opere pubbliche, ICI, condoni, avvocatura	-	34.165,82
25	Diritti di rogito spettanti al Segretario provinciale	-	317,05
26	Rimborso danni al dipendente per comportamento illegittimo dell'Ente	-	0,00
27	Irap relativo alle spese di cui ai punti da 14 a 26 (non 13 perché versato direttamente dall'ente cui il personale è stato comandato)	-	11.342,95
28	Quota di competenza del costo del personale in Unione	+	0,00
Totale spesa 2014			5.293.600,95
Spesa media triennio 2011 - 2013			6.120.824,04

L'ente rispetta il vincolo relativo alla spesa del personale ?

Differenza rispetto alla spesa media triennio 2011-2013

La spesa di personale 2014 è inferiore al limite di spesa di un importo, in valore assoluto, pari ad € 827.223,09=.

2) Ai fini del calcolo del rapporto spesa di personale/spesa corrente va, invece, considerata la spesa di personale al lordo delle componenti escluse.

La delibera n. 27/CONTR/2011 della Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di controllo ha chiarito, infatti, che *“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”* e che *“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 documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici”*.

Per la Provincia di Prato il rapporto tra le spese di personale, al lordo delle componenti escluse ex art. 1, co.557 della L. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007), e le spese correnti nel 2014 è pari al 18,79% e diminuisce rispetto allo stesso dato del 2013, pari al 19,93%.

Spesa lorda di personale	Rendiconto 2013	Rendiconto 2014
Intervento 01	€ 6.505.911,91=	€ 6.096.233,88=
Intervento 03	€ 75.404,58=	€ 89.451,71=
Intervento 07	€ 412.286,15=	€ 384.554,84=
Intervento 08	€ 29.575,83=	€ 0,00=
Totale spesa di personale	€ 7.023.178,47=	€ 6.570.240,43=
Totale spesa corrente	€ 35.235.735,98=	€ 34.965.707,82=
Spesa di personale/ Spesa corrente (%)	19,93%	18,79%

3) E' rispettato il limite previsto dall'art.9, comma 28, D.L. 78/2010 convertito in Legge 122/2010. Nell'anno 2009 la spesa per lavoro flessibile sostenuta dall'Ente è stata pari a € 613.949,99=, il cui 50% ammonta ad € 306.974,99=.

Le somme impegnate nel Bilancio 2014 per la stessa tipologia di spesa ammontano ad € 204.205,27=.

4) Nel 2014 l'Ente ha effettuato una sola assunzione a tempo indeterminato tramite mobilità per interscambio cedendo un dipendente inquadrato nella Cat. C1/C3 ed acquisendone uno inquadrato nella Cat. C1/C2.

Tale mobilità è ammessa in quanto non ha comportato aggravii finanziari per l'Ente.
E' stato, quindi, rispettato il disposto dell'art.16, comma 9, del D.l. 95/2012.

6 . Gli indicatori

Si ritiene significativo evidenziare i seguenti indicatori relativi alla spesa di personale, i quali assumono valori molto bassi, lontani dal segnalare situazioni di criticità.

L'incidenza delle spese di personale 2014 al lordo delle componenti escluse (€ 6.570.240,43=) rispetto ai primi tre titoli delle entrate 2014 (€ 43.245.603,65=) è pari al **15,19%**, mentre l'incidenza della spesa di personale 2014 (€ 6.570.240,43=) sulle spese correnti depurate dagli interessi passivi (€ 34.892.005,14=) è pari al **18,83%**.

<u>Costo del Personale - consuntivo 2014</u>	€ 6.570.240,43	15,19%
Tit. I II III entrata 2014	€ 43.245.603,65	

<u>Costo del Personale - consuntivo 2014</u>	€ 6.570.240,43	18,83%
Uscite Titolo I – interessi passivi	€ 34.892.005,14	

In una diversa accezione, intendendo per costo del lavoro la sola spesa di personale dell'Intervento I, il rapporto tra spesa di personale e spese correnti al netto degli interessi passivi 2014, è pari al **18,53%**.

<u>Costo del Personale – int.01</u>	€ 6.096.233,88	17,47%
Uscite Titolo I – interessi passivi	€ 34.892.005,14	