



**Dott. Ornella Famiglietti**  
**Segretario generale**

Principali adempimenti e  
pronunce della Corte conti  
su personale e bilancio  
EE.LL.

# SBLOCCA – CANTIERI DECRETO CRESCITA:

## SBLOCCA – ASSUNZIONI

- Nel decreto crescita spunta l'addio alle regole del turn over che fin qui hanno frenato le assunzioni in Regioni ed enti locali. La mossa, costruita a Via XX Settembre in parallelo con la norma che traduce l'accordo sulle assunzioni in sanità anch'essa destinata al "crescita", cancella i vecchi tetti, che fin qui hanno permesso agli enti di dedicare alle assunzioni una quota dei risparmi ottenuti con le uscite. Al suo posto, viene pensato un nuovo parametro, ancorato alle entrate da tributi, trasferimenti e tariffe.
- Tradotto, significa che chi ha più entrate potrà assumere di più, a patto di rispettare in prospettiva il pareggio di bilancio. E in cifre, «secondo le stime dei tecnici può portare a regime a 40mila assunzioni aggiuntive - spiega Laura Castelli, viceministra all'Economia con delega alla finanza locale -, con un cambio di rotta radicale che aiuterà soprattutto gli enti dove oggi la spesa di personale è più bassa». La nuova regola è già stata condivisa con Funzione pubblica. I «valori soglia» nel rapporto fra entrate e spese di personale saranno differenziate in base alla fascia demografica.
- Obiettivo dichiarato della norma, nei due commi quasi gemelli dedicati a Regioni e Comuni (nelle Regioni la base di calcolo esclude le entrate vincolate come il fondo sanitario), è «l'accelerazione degli investimenti» su rischio idrogeologico, scuole e strade, infrastrutture, ed edilizia sanitaria. «Ma il collegamento è con lo sblocca-cantieri - rivendica Castelli -; lì si sbloccano le procedure, con questa norma si permette agli enti di trovare le competenze per farle viaggiare».

# D.L. 34/2019 ART. 33, 2 COMMA

## ASSUNZIONI A T.I. NEI COMUNI

- Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria (art. 33 del DL. 34/2019)
- A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1 (Ndr.: al fine di consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento in materia di mitigazione rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e gli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145), i **comuni** possono procedere ad **assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto dell'anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.**
- Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. **I comuni** in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e le predette entrate correnti dei primi tre titoli del rendiconto risulta **superiore al valore soglia** di cui al primo periodo **adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.** Il limite al **trattamento accessorio del personale** di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in **servizio al 31 dicembre 2018.**

# NUOVI PARAMETRI ASSUNZIONI A T.I.

- Il “decreto crescita” lega la capacità assunzionale dei comuni non più a percentuali del costo del personale cessato anni precedenti, ma a un valore standard (da definire) di sostenibilità finanziaria delle assunzioni.

Si stabilisce, infatti, che i comuni possono assumere:

1. **sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente**, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione;
2. **non superiore al valore soglia** definito come **percentuale**, differenziata per fascia demografica, delle **entrate** relative ai **primi tre titoli delle entrate del rendiconto** (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, Trasferimenti correnti, Entrate extratributarie) dell'anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione considerate **al netto del fondo crediti dubbia esigibilità** stanziato in bilancio di previsione.

Le assunzioni, comunque, saranno consentite a condizione:

- a) che vi sia **coerenza** con i piani triennali dei fabbisogni di personale;
- b) fermo restando il **rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio** asseverato dall'organo di revisione.

# IL RUOLO DEL DECRETO MINISTERIALE

Il “decreto crescita” rimette ad un decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e il Ministro dell’interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, (da adottare netro il termine – ordinatorio - di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l.) il compito di individuare:

1. le fasce demografiche,
2. i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica,
3. le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia.

# COMUNI MENO VIRTUOSI: «SANZIONI»

- Non tutti i comuni avranno un rapporto spesa di personale-primi tre titoli dell'entrata, inferiore o comunque conforme ai valori standard.
- Per tali Comuni, il “decreto crescita” delinea un percorso di avvicinamento a parametri di virtuosità: si prescrive la graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia, anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento, (LADDOVE PER I COMUNI VIRTUOSI SAREBBE ADDIRITTURA POSSIBILE SUPERARE IL TURN OVER AL 100%) sebbene la normativa, ormai a regime, in teoria consenta di coprire il 100% del turn over.
- Qualora i comuni con un rapporto spesa di personale-primi tre titoli dell'entrata dovessero ritrovarsi ancora nel 2025 con un rapporto superiore al valore soglia, applicheranno un turn over pari al 30 per cento, fino al conseguimento del predetto valore soglia.

# Spese di personale e trattamento accessorio del personale: il rapporto tra art. 23, c.2 D. lgs . 75/2017 e art. 33 D.L. 34/2019

- La norma prova a depotenziare l'articolo 23, comma 2, del d.lgs 75/2017, stabilendo: *“Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”.*
- Il tetto complessivo della spesa di personale riferito al 2016 di fatto salta. Col “decreto crescita” emergono altre basi di riferimento volte a garantire un tetto al trattamento accessorio e, cioè:
  1. il valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa;
  2. il personale in servizio al 31 dicembre 2018;
  3. le risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, sempre da riferire al 2018.

Fermo restando quanto previsto dai commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, il limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non si applica al trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa di cui agli articoli 13 e seguenti del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto funzioni locali - Triennio 2016-2018, limitatamente al differenziale tra gli importi delle retribuzioni di posizione e di risultato già attribuiti alla data di entrata in vigore del predetto CCNL e l'eventuale maggiore valore delle medesime retribuzioni successivamente stabilito dagli enti ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 3, del medesimo CCNL, attribuito a valere sui risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse che possono essere destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato che sono contestualmente ridotte del corrispondente valore finanziario.

# GIURISPRUDENZA CONTABILE DA TENER PRESENTE

- Il rispetto del tetto della spesa di personale va garantito per ciascuno degli anni del triennio della programmazione dei fabbisogni.
- **La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione 8 marzo 2019, n. 86** fornisce alcuni chiarimenti sulle modalità operative da seguire per rispettare i vincoli della spesa di personale.
- Il D.L. 34/2019 fornisce, quale parametro, la **spesa complessiva di personale**. Ancorchè antecedente alla modifica legislativa, la sezione lombarda della Corte dei Conti ricorda che nel **tetto di spesa** occorre includere tutto il lavoro fl, a sua volta delimitato da un ulteriore vincolo specifico disposto dall'art. 9, comma 28 del dl 78/2010, convertito in legge 122/2010. La spesa per lavoro flessibile non deve superare il **50%** dell'ammontare di quella sostenuta nell'anno 2009 o, in mancanza del dato, della stessa spesa effettuata nell'arco del triennio 2007-2009. Le uniche **deroghe** derivano dalle espresse previsioni dedicate dalla norma alle **funzioni di polizia locale, istruzione pubblica e del settore sociale**. Il tetto può essere **derogato**, sempre per assunzioni non indispensabili di lavoro occasionale, se si dimostra il rispetto del limite dettato sulla riduzione sulla spesa complessiva del personale come disposto dai richiamati commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge 296/2006. Inoltre, la deliberazione evidenzia che a seguito della riforma Madia occorre prendere atto dell'importanza del **superamento della dotazione organica**, sostituita dal concetto di **spesa massima potenziale** che, per i comuni, continua a essere fissata dalla legislazione vigente.
- Il piano triennale dei fabbisogni di personale, semmai, «rappresenta un vincolo per l'ente in quanto, se non adottato, impedisce l'assunzione di nuovo personale»



# ART. 72 CCNL 2016-2018 FUNZIONI LOCALI- WELFARE INTEGRATIVO – SPESA DI PERSONALE

Art. 72 CCNL FUNZIONI LOCALI 2016-2018 Welfare integrativo

1. Le amministrazioni disciplinano, in sede di contrattazione integrativa di cui all'art. 7, comma 4, la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti, tra i quali:

- a) iniziative di sostegno al reddito della famiglia;
- b) supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli;
- c) contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale;

d) anticipazioni, sovvenzioni e prestiti a favore di dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili;

e) polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale.

2. Gli oneri per la concessione dei benefici di cui al presente articolo sono sostenuti nei limiti delle disponibilità già stanziare dagli enti, ai sensi delle vigenti disposizioni, anche per finalità assistenziali nell'ambito di strumenti a carattere mutualistico, anche già utilizzati dagli enti stessi.

# SPESE PERSONALE PER IL WELFARE INTEGRATIVO

- Liguria, del. n. 27 del 27.03.2019 – Spese personale finalizzate al welfare integrativo (art. 72 CCNL Funzioni Locali)
- Un sindaco ha chiesto se l'importo a carico del bilancio degli enti per finanziare l'istituto del welfare integrativo (art. 72 CCNL 21/05/2018 Funzioni Locali) sia soggetto al limite del trattamento accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del d.l. 75/2017.
- I magistrati contabili della Liguria con la deliberazione 27/2019 hanno chiarito che **le spese del personale** finalizzate al welfare integrativo, ai sensi dell'art. 2 del CCNL delle Funzioni Locali, **non sono assoggettate al limite del trattamento economico accessorio** di cui all'articolo 23, comma 2, del d.l. 75/2017, in quanto sono prive di finalità retributiva e assolvono ad una funzione assistenziale e previdenziale.

# SPESE PERSONALE PER IL WELFARE INTEGRATIVO - 2

- Tali risorse sono soggette al limite specifico previsto dal medesimo articolo 72 e relativo alle risorse già stanziato sulla base delle vigenti e specifiche disposizioni normative in materia.
- A tal proposito si evidenzia che l'Aran, con l'orientamento applicativo CFL29 del 30.10.2018, ha precisato che, come evidenziato dalla stessa formulazione dell'art. 72 del CCNL delle Funzioni Locali del 21.5.2018, gli oneri per la concessione al personale di benefici di natura assistenziale e sociale possono trovare copertura nelle disponibilità già stanziato dagli enti sulla base delle vigenti e specifiche disposizioni normative in materia.
- Pertanto, se l'ente non ha già in passato stanziato risorse a tale finalità, sulla base di specifiche norme vigenti nel tempo, non potrà applicare la citata disciplina dell'art. 72 del CCNL del 21.5.2018.
- Il CCNL non prevede altre e diverse forme di finanziamento, neppure attraverso l'utilizzo delle generali risorse decentrate.
- Infatti, tale finalità non è presente tra diverse modalità di utilizzo delle risorse decentrate fissate nell'art. 68 del medesimo CCNL del 21.5.2018.

# PERSONALE IN COMANDO E SPESA DEL PERSONALE

- I magistrati contabili della sezione delle Autonomie, con la deliberazione 12/2017, pubblicata sul sito il 16 aprile, hanno chiarito che la spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando esula dall'ambito applicativo dell'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010, ferma restando l'imputazione figurativa della spesa per l'ente cedente.
- La questione di massima era stata rimessa alla Sezione Autonomie dalla sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con deliberazione n. 181/2016.
- Come evidenziato dai magistrati contabili, l'istituto del comando non comporta la costituzione di un rapporto di impiego con l'amministrazione destinataria delle prestazioni che è tenuta soltanto a rimborsare all'amministrazione di appartenenza il trattamento economico fondamentale.
- Trattandosi di un incarico a tempo, in cui è previsto il futuro reintegro del dipendente presso l'ente di provenienza al termine del periodo stabilito, il posto lasciato momentaneamente libero nell'organico dell'ente cedente non è da considerarsi disponibile per una nuova assunzione.
- In altri termini, il dipendente comandato, autorizzato dall'ente di appartenenza a prestare servizio presso una diversa p.a., soggiace al potere gerarchico (direttivo e disciplinare) dell'ente destinatario della prestazione, mentre lo stato giuridico ed economico del "comandato" resta regolato alla stregua dell'ordinamento proprio dell'ente "comandante".
- In definitiva, si verifica una sorta di "sdoppiamento" tra rapporto organico e rapporto di servizio, il primo sempre riferibile all'ente "a quo" e l'altro all'ente "ad quem" (si vedano Cass. Sez. I, sent. n. 8154/1987, SS. UU., sent. n. 642/1993; Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 503/1981; Sez. V, sent. n. 884/1989), ferma rimanendo l'identità e la natura dell'originario rapporto di lavoro (negli stessi termini: Corte dei conti, SRC Calabria n. 41/2012).
- Di conseguenza, la spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando non rientra nei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, a condizione che la medesima sia figurativamente considerata dall'Ente cedente come spesa di personale.

# CONCLUSIONI

- NON VI È STATA AD OPERA DEL D.L. 34/2019 L'ABOLIZIONE ESPRESA DEI PRECEDENTI REGIMI E PARAMETRI VINCOLSTICI IN MATERIA DI SPESE DI PERSONALE CON CONSEGUENTE OBBLIGO PER GLI OPERATORI DI PRESTARE PARTICOLARE ATTENZIONE ALLE DECISIONI DELLA MAGISTRATURA ERARIALE IN MATERIA, STANTE L'ENTRATA IN VIGORE DEL DECRETO IL 01 MAGGIO 2019 OSSIA IN OCCASIONE (VEDASI IL DESTINO) DELLA FESTA DEI LAVORATORI