

**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, 24 settembre 2021



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».

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”.

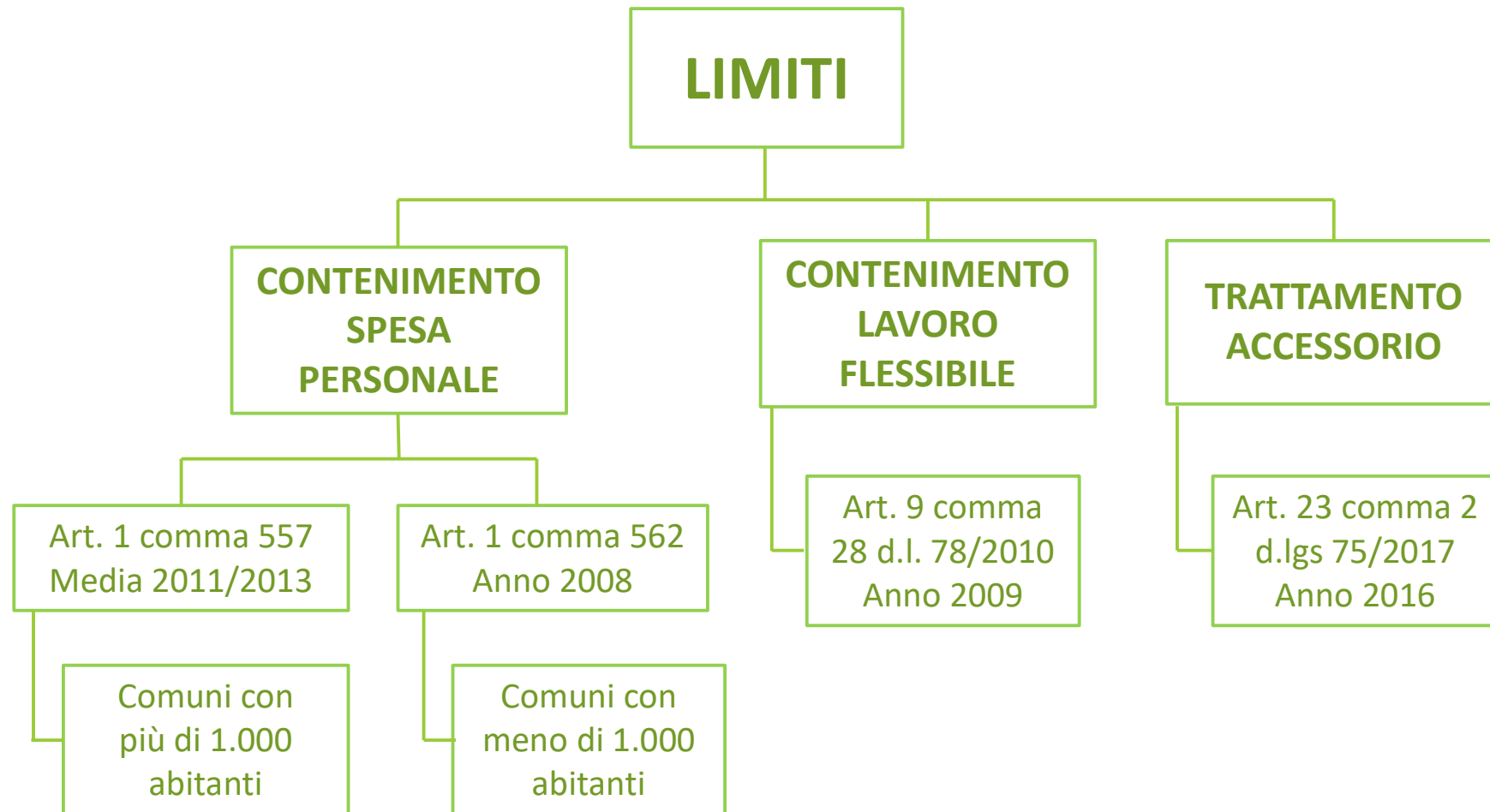
Controlli Organo di Revisione

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).

.

Questioni riguardanti il personale

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

1. Riduzione/contenimento della spesa in termini assoluti
2. Rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente
3. Assunzioni
 - ☐ per *turn over*
 - ☐ per *teste*
 - ☐ per *spazi finanziari*

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 della spesa in termini assoluti

La Legge 27/12/2006 n. 296 è intervenuta fissando degli obiettivi 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**”.*

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.

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.*
- 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

Nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato A/2 al D.Lgs 118/2011) al punto 5.2 stabilisce che l'imputazione dell'impegno per la spesa di personale 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, anche se trattasi di personale comandato, avvalso o comunque utilizzato da altra amministrazione pubblica, ancorché direttamente pagato da quest'ultima. In questi casi sarà rilevato in entrata il relativo rimborso nelle entrate di bilancio;
- 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.
- Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziate e impegnate in tale esercizio. 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 calcolo

Circa le componenti di spesa da prendere come riferimento del calcolo se la base è costituita dall'intervento 1 del Titolo I, dalla quota di intervento 7 del Titolo I rappresentativa dell'IRAP e da quella quota di intervento 3 considerata spesa di personale (co.co.co, somministrazione di lavoro, ...), occorre fare riferimento alle indicazioni che la stessa Corte dei conti fornisce nei questionari sul rendiconto e sul bilancio di previsione ex art. 1, co. 166 e ss., della L. 23/12/2005, n. 266.

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 finanziarie 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

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;
- 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).

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 2020
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 per enti non soggetti al patto	Rendiconto 2020
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

ESEMPIO

Verifica anno 2020

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 2020
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 2019	Anno 2020
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 2020 > spesa anno 2019

Spesa anno 2020 < spesa media anni 2011/2013



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).***

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.

2. Rapporto percentuale spesa personale/spesa corrente

Il Decreto Enti Locali (D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito nella Legge 7 agosto 2016, n. 160) ha previsto all'art. 16, comma 1, l'abrogazione della norma che prevedeva il contenimento dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti eliminando nella sostanza l'interpretazione estensiva che la Sezione delle Autonomie aveva dato di questa disposizione.

Art. 16, c. 1, D.L. 24 giugno 2016, n. 113

«1. All'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la lettera a) è abrogata».

3. Assunzioni

Dopo il D.L n. 34/2019 e i relativi decreti attuativi gli enti locali vengono suddivisi in due gruppi ben distinti:

- Enti che mantengono regole di «turn-over»
 - ☐ assumono in base al 100% o 25% della spesa dei cessati del periodo precedente (Unioni di Comuni e Province)
 - ☐ Assumono per «teste» in base ai cessati e non alla spesa dei cessati (Consorzi, Comunità montane)
- Enti che non hanno più il «turn-over» ma assumono in base agli spazi finanziari destinati dalla normativa (Comuni e Regioni);

3. Assunzioni – turn-over

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).

Recenti modifiche normative per la determinazione delle capacità assunzionali nel corso dell'ultimo anno:

- decreto legge 113/2018, articolo 35: con la introduzione di ampliamenti di fatto inutilizzati e, per molti aspetti, inutilizzabili delle assunzioni dei vigili,
- legge 145/2018: cd di bilancio 2019 che amplia o conferma l'ampliamento delle capacità assunzionali al 100% dei cessati dell'anno,
- decreto legge n. 4/2019: utilizzazione delle cessazioni dell'anno (100% dei risparmi delle cessazioni del 2020 le assunzioni si possono concretizzare) solamente dopo l'effettiva cessazione (legge conversione DL 4/2019) ed estensione al quinquennio precedente (2015, 2016, 2017, 2018 e 2019) delle capacità assunzionali non utilizzate,

3. Assunzioni – turn-over

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

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

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 – turn-over

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
da 500.000 abitanti e oltre	1/84

3. Assunzioni – turn-over

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 – turn-over

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 – turn-over

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 – turn-over

Capacità assunzionali anno 2019

L'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni ed integrazioni, disciplina il regime ordinario delle assunzioni a tempo indeterminato dei comuni consentendo, considerato il disposto del citato art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dall'anno 2019, di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, nonché la possibilità di cumulare, a decorrere dall'anno 2014, le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile e di utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà di assunzione riferite al quinquennio precedente, fermo restando il disposto dell'art. 14-bis, comma 3, del citato decreto-legge n. 4 del 2019.

3. Assunzioni – spazi finanziari

ARTICOLO 33 DEL DL 34/2019 COMMA 2

«A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, 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, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. ».

3. Assunzioni – spazi finanziari

ARTICOLO 33 DEL DL 34/2019 COMMA 2

«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 valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. ... I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. »

«A seguito di intesa in Conferenza Stato-città in data 11 dicembre 2019 e tenuto conto di quanto deliberato dalla Conferenza medesima in data 30 gennaio 2020, è stato adottato il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno 17 marzo 2020 (di seguito «decreto attuativo», in GU n.108 del 27-4-2020) recante «Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminate dei comuni» disponendo specificatamente l'entrata in vigore del provvedimento a decorrere dal 20 aprile 2020, in luogo della data del 1° gennaio 2020 come previsto inizialmente, al fine di così regolare meglio il passaggio al nuovo regime».

Così cita la circolare 13 maggio 2020 («Circolare sul decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, attuativo dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni», in GU n.226 del 11-9-2020)

3. Assunzioni – spazi finanziari

«Il nuovo regime sulla determinazione della capacità assunzionale dei comuni previsto dall'art. 33, comma 2, del citato decreto-legge n. 34/2019 si applica a decorrere dal 20 aprile 2020.

Al fine di non penalizzare i comuni che, prima della predetta data, hanno legittimamente avviato procedure assunzionali, con il previgente regime, anche con riguardo a budgets relativi ad anni precedenti, si ritiene che, con riferimento al solo anno 2020, possano esser fatte salve le predette procedure purchè siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex art. 34-bis della legge n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente».

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

L'art. 2 del decreto sancisce le **definizioni** di spesa del personale (numeratore) e di entrate correnti (denominatore).

Spesa del personale

Decreto:

«impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 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, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato»;

Circolare:

«Al fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo, gli impegni di competenza riguardanti la spesa complessiva del personale da considerare, sono quelli relativi alle voci riportati nel macroaggregato BDAP: U.1.01.00.00.000, nonché i codici spesa U1.03.02.12.001; U1.03.02.12.002; U1.03.02.12.003; U1.03.02.12.999».

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

Entrate correnti

Decreto:

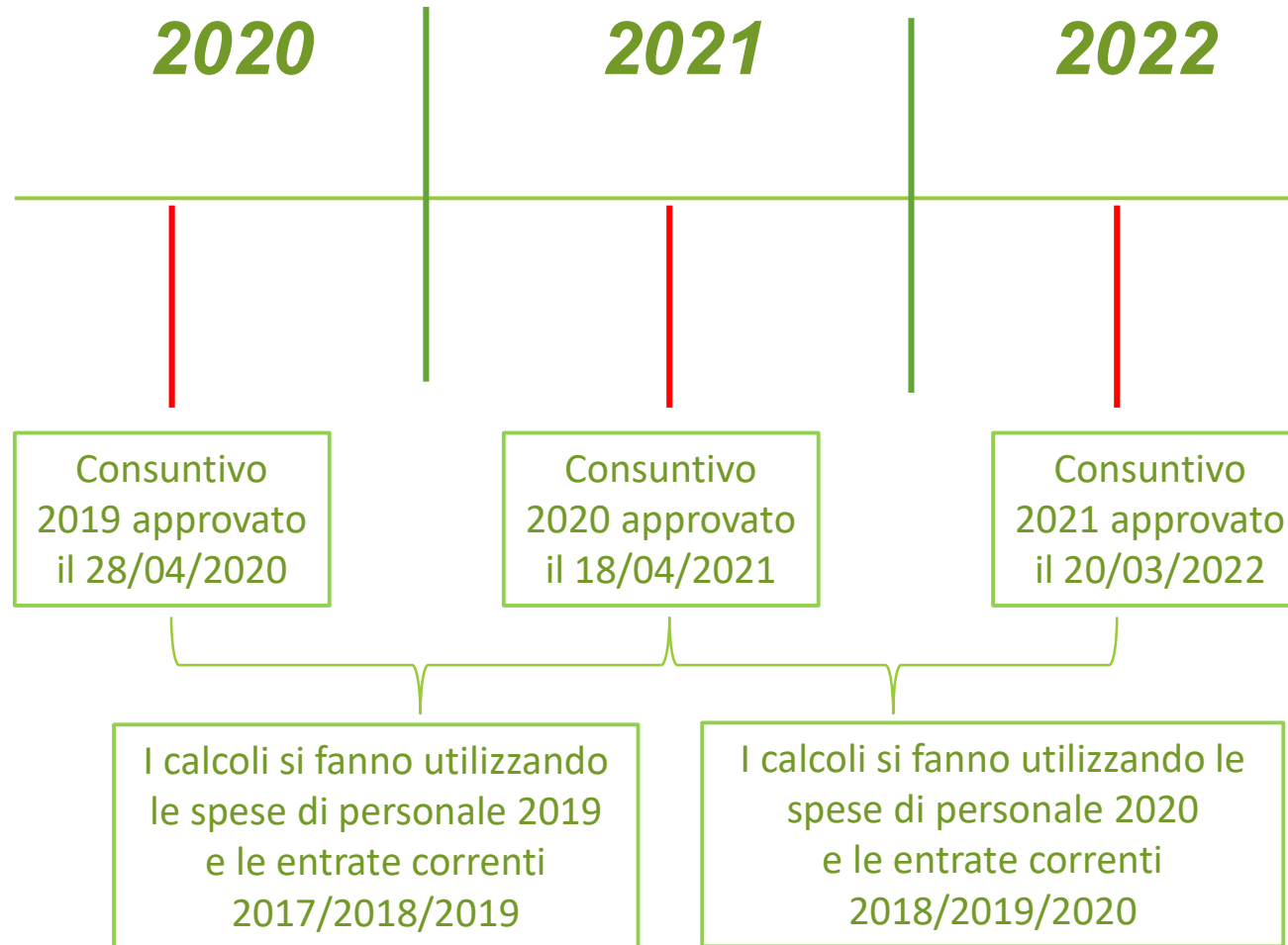
«media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata»;

Circolare:

«media degli accertamenti di competenza riferiti ai primi tre titoli delle entrate, relativi agli ultimi tre rendiconti approvati, considerati al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione (dato assestato) relativo all'ultima annualità considerata, da intendersi rispetto alle tre annualità che concorrono alla media.

Al fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo, le entrate correnti da considerare appare opportuno richiamare gli estremi identificativi di tali entrate, come riportati negli aggregati BDAP accertamenti, delle entrate correnti relativi ai titoli I, II e III: 01 Entrate titolo I, 02 Entrate titolo II, 03 Entrate titolo III (Nel caso dei comuni che hanno optato per l'applicazione della tariffa rifiuti corrispettiva secondo l'art. 1, comma 668, della legge n. 147/2013 e hanno in conseguenza attribuito al gestore l'entrata da Tari corrispettiva e la relativa spesa, la predetta entrata da Tari va contabilizzata tra le entrate correnti, al netto del FCDE di parte corrente, ai fini della determinazione del valore soglia. ».

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

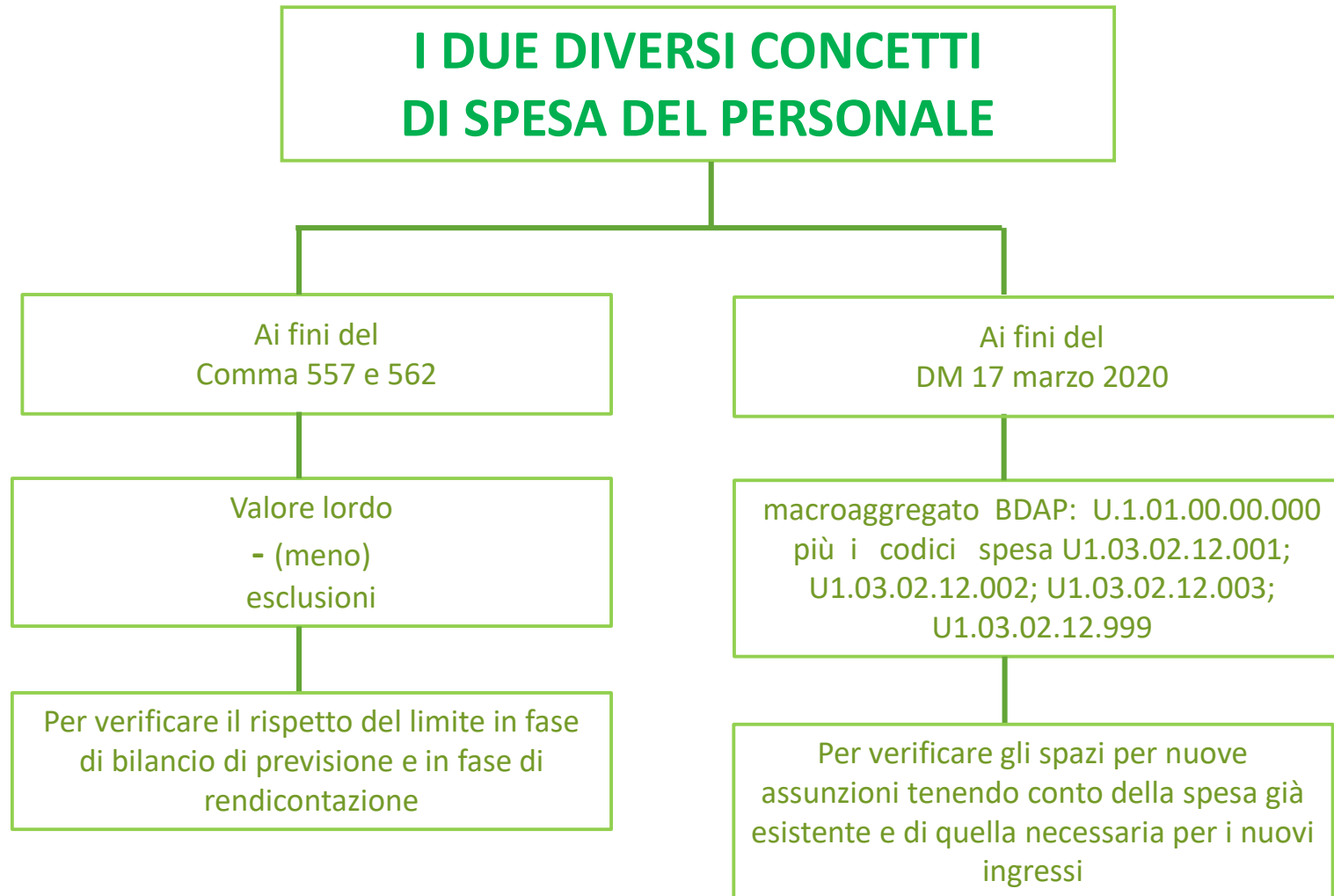


3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

CALCOLO DEL VALORE SOGLIA

$$\frac{\text{Impegni di competenza per spesa di personale dell'ultimo rendiconto approvato}}{\text{media degli accertamenti di competenza riferiti ai primi tre titoli delle entrate, relativi agli ultimi tre rendiconti approvati, considerati al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione (dato assestato) relativo all'ultima annualità considerata}} = \% \left\{ \begin{array}{l} \text{TABELLA 1} \\ \text{Valore soglia} \\ \text{più basso} \end{array} \right. \left\{ \begin{array}{l} \text{TABELLA 3} \\ \text{Valore soglia} \\ \text{più alto} \end{array} \right.$$

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020



3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

L'art. 4 del decreto individua i parametri soglia per gli **enti virtuosi**.

Decreto:

«A decorrere dal 20 aprile 2020, i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia ..., possono incrementare la Spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per 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 rapportata alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica»;

Tabella 1

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	29,50%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,60%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,60%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,20%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,90%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,00%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,60%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,80%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,30%

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

Circolare:

«La tabella contenuta nell'art. 4, comma 1, del decreto attuativo rappresenta, in relazione a ciascuna fascia demografica, i rispettivi valori-soglia di riferimento. In base al secondo comma del richiamato art. 4, i comuni che si collocano al di sotto del rispettivo valore soglia possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore a tale valore soglia.

Tale potenzialità espansiva della spesa esplicherà i suoi effetti progressivamente, secondo incrementi annuali indicati nel successivo paragrafo 2.4, a cui si rinvia, relativo alla definizione delle percentuali massime di incremento annuale (individuate dall'art. 5 del decreto attuativo). ».

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

L'art. 6 del decreto individua i parametri soglia per gli **enti non virtuosi**.

Decreto:

«1. I comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3 del presente comma 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.

2. A decorrere dal 2025, i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3 del presente comma, applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.»;

Tabella 3

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	33,50%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	32,60%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	31,60%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	31,20%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	30,90%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	31,00%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	31,60%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	32,80%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	29,30%

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

Circolare:

«L'art. 6, individua una seconda e piu' elevata soglia per ciascuna fascia demografica (superiore di 4 punti percentuali rispetto alle soglie di cui all'art. 4).

I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le Entrate correnti risulti superiore al valore-soglia di cui all'art. 6, sono tenuti ad adottare un percorso di graduale riduzione annuale del predetto rapporto, fino al conseguimento del valore soglia. A tal fine possono operare sia sulla leva delle entrate che su quella della spesa di personale, eventualmente «anche» applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Nell'eventualita' che la soglia-obiettivo non sia raggiunta nel 2025, il decreto attuativo prevede un turn over ridotto al 30%, sino al raggiungimento della soglia, come gia' previsto dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019».

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

L'art. 6 del decreto individua i parametri soglia per gli **enti intermedi**.

Decreto:

«3. I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta compreso fra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla tabella 1 del comma 1 dell'art. 4 e dalla tabella 3 del presente comma»;

Fasce demografiche	Comuni intermedi
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	Da 29,51% a 33,49%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	Da 28,61% a 32,59%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	Da 27,61% a 31,59%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	Da 27,21% a 31,19%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	Da 26,91% a 30,89%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	Da 27,1% a 30,99%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	Da 27,61% a 31,59%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	Da 28,81% a 32,79%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	Da 25,31% a 29,29%

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

Circolare:

«I comuni che si collocano in questa fascia intermedia possono incrementare la propria spesa di personale solo a fronte di un incremento delle entrate correnti tale da lasciare invariato il predetto rapporto.

Questi comuni, in ciascun esercizio di riferimento, devono assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato».

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

L'art. 5 del decreto individua le **percentuali di incremento** per gli **enti virtuosi**.

Decreto:

«1. In sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, i comuni di cui all'art. 4, comma 2, possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'art. 2, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla seguente Tabella 2, 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 e del valore soglia di cui all'art. 4, comma 1.

2. Per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla tabella 2 del comma 1, fermo restando il limite di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1 di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione»;

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

Percentuali di incremento massime annuali di incremento del personale in servizio per gli enti virtuosi.

Tabella 2

Fasce demografiche	2020	2021	2022	2023	2024
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,0%	25,0%	28,0%	29,0%	30,0%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,0%	24,0%	26,0%	27,0%	28,0%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,0%	21,0%	24,0%	25,0%	26,0%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,0%	16,0%	19,0%	21,0%	22,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,0%	12,0%	14,0%	15,0%	16,0%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	3,0%	6,0%	8,0%	9,0%	10,0%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	1,5%	3,0%	4,0%	4,5%	5,0%

3. Assunzioni – spazi finanziari Circ.13/05/2020

Circolare:

Gli enti virtuosi possono incrementare annualmente la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla tabella 2, e fermo in ogni caso il rispetto del valore-soglia della tabella 1.

«I valori percentuali riportati in tabella rappresentano un incremento rispetto alla base «spesa di personale 2018», per cui la percentuale individuata in ciascuna annualità successiva alla prima ingloba la percentuale degli anni precedenti».

«Si tratta di una misura finalizzata a rendere graduale la dinamica di crescita della spesa di personale, comunque nei limiti massimi consentiti dal valore-soglia di riferimento. Tale limitazione alla dinamica di crescita può tuttavia essere derogata, e quindi superata, nel caso di comuni che abbiano a disposizione facoltà assunzionali residue degli ultimi cinque anni (c.d. resti assunzionali). Ciò vuol dire che il comune può utilizzare i propri resti assunzionali anche in deroga ai valori limite annuali di cui alla Tabella 2 del decreto attuativo, in ogni caso entro i limiti massimi consentiti dal valore soglia di riferimento.

«Si evidenzia che, per rendere possibile l'utilizzo effettivo delle risorse che si liberano in applicazione della nuova disciplina, l'art. 6 specifica che «la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

Sintesi e considerazioni

ENTI VIRTUOSI

- Effetti di sostanziale limitazione per gli enti che sono vicini alla soglia di virtuosità nel rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti infatti possono incrementare la spesa per **assunzioni a tempo indeterminato** fino ad valore rapportato alla media delle entrate correnti non superiore al valore della soglia più basso (tabella 1)
- Aumento ulteriore, restando nella soglia di virtuosità, utilizzando le capacità assunzionali del quinquennio precedente non utilizzate
- Per il periodo 2020/2024 l'incremento calcolato sulla spesa di personale 2018 non può essere più alto di una percentuale stabilita dalla Tabella 2. Se il risultato non è superiore al valore soglia della tabella 1 lo spazio finanziario per nuove assunzioni è dato dal maggiore tra (RGS):

Spese personale 2018 + risultato della percentuale della Tabella 2

Spese personale 2018 + resti non ancora utilizzati del 2015/2019

- Rimane l'obbligo stabilito dall'art. 1 comma 557 e 562 (che comprende non solo le spese a tempo indeterminato). La maggior spesa per assunzioni derivanti da DM per questi enti non rileva ai fini di tali commi
- Incrementi ulteriori consentiti ai piccoli comuni ed alle Unioni
- Previsioni ed attestazioni nel programma del fabbisogno

Sintesi e considerazioni

ENTI INTERMEDI

- Vincolo di «assicurare un rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti **non superiore a quello calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato**», vincolo che deve essere rispettato anche nella programmazione del fabbisogno degli anni successivi
- Di conseguenza, occorre fare riferimento ai risparmi derivanti dalle cessazioni oppure gli aumenti della spesa del personale sono consentiti a fronte di almeno corrispondenti aumenti delle entrate correnti
- Turn-over: non essendo disapplicato art. 3 dl 90/2014, si ritiene (interpretazione in attesa di chiarimento) che permanga la regola del 100% di spesa cessati anno precedente
- Occorre restare nel tetto della spesa del personale (media 2011/2013 o, per gli enti già non soggetti al patto, 2008 e calcolo sulla base del comma 557 e 562 della legge n. 296/2006)
- Nessuna sanzione è individuata per chi non rispetta il nuovo limite
- Previsioni ed attestazioni nel programma del fabbisogno

Sintesi e considerazioni

ENTI NON VIRTUOSI

• I comuni con elevata incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti devono adottare «un percorso di graduale riduzione annuale del rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti», fino al conseguimento del valore soglia più alto entro il 2025 anche se non esiste un vero e proprio divieto di assunzione. L'obiettivo è raggiungibile con:

riduzione turn-over

diminuzione spesa personale

aumento entrate correnti

diminuzione FCDE

- Applicazione sanzione in caso di non raggiungimento obiettivo: 30% del turn over dal 2025
- Turn-over: non essendo disapplicato art. 3 dl 90/2014, si ritiene (interpretazione in attesa di chiarimento) che permanga la regola del 100% di spesa cessati anno precedente
- In aggiunta si deve ritenere che debbano non peggiorare tale rapporto rispetto all'anno precedente
- Occorre restare nel tetto della spesa del personale (media 2011/2013 o, per gli enti già non soggetti al patto, 2008 e calcolo sulla base del comma 557 della legge n. 296/2006),
- Previsioni ed attestazioni nel programma del fabbisogno

Disposizioni integrative

A decorrere dall'anno 2021, le spese di personale riferite alle assunzioni effettuate dal 15 ottobre 2020, finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse, non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia. (art. 57, c. 3 septies, D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126).

Impossibilità di assumere spese per l'assunzione di unità di personale (Corte dei Conti Campania deliberazione n. 28/2020), in costanza di esercizio provvisorio, al di là del più volte richiamato limite dei dodicesimi, con la sola eccezione dei casi, tassativi, elencati dal predetto art. 163 comma 5, tra i quali non risulta annoverabile la tipologia di spesa di cui al parere in esame, non essendo la stessa riconducibile:

- alla eccezione di cui alla lettera a) del comma in esame, spese tassativamente regolate dalla legge, non trattandosi di una assunzione imposta ex lege, ma programmata dall'ente medesimo;
- alla eccezione di cui alla lettera b), non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi, attesa la pacifica frazionabilità in dodicesimi delle spese di personale;
- né, infine, alla eccezione di cui alla lettera c), spese a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti, riferendosi, siffatta eccezione, al caso di servizi, oggetto di contratti in scadenza, tra i quali non rileva il contratto di lavoro subordinato.

Condizioni per le assunzioni

- Adozione della programmazione del fabbisogno ed invio alla FFPP tramite Sico
- Attestazione che non vi sono dipendenti in eccedenza e/o in sovrannumero;
- Adozione del piano delle azioni positive o delle pari opportunità
- Adozione del piano delle performance
- Rispetto nell'anno precedente del tetto di spesa del personale;
- Attivazione della piattaforma telematica per la certificazione dei crediti;
- Rispetto dei termini per l'adozione dei documenti contabili e per la trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche delle relative informazioni;
- Corretto invio dei dati sulla utilizzazione di spazi finanziari per la realizzazione di opere pubbliche ex legge n. 232/2016
- Non è più previsto il vincolo del rispetto del pareggio di bilancio-patto di stabilità

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.

