

I VINCOLI DI SPESA E ASSUNZIONALI ALLA LUCE DELLE NOVITA' NORMATIVE OGGETTO DI CONTROLLO ED ATTESTAZIONE

A cura di Dott. Gabriele Ferraris

Dirigente Settore Personale, Demografici, Appalti e Tutele –

Vice Segretario Generale – Città di Vercelli

gabriele.ferraris@comune.vercelli.it

L'attività dell'organo di revisione negli Enti Locali"

- Le novità in materia assunzionale introdotte dal **“Decreto Crescita”** – Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 34 (convertito in Legge n. 58/2019) – Art. 33;
- D.P.C.M. del 17 marzo 2020 (**decreto attuativo** pubblicato in G. U. il 27.4.2020 ed entrato in vigore il 20 .4.2020);
- Circolare 13 maggio 2020 (pubblicata in G.U. il 11.9.2020 **esplicativa** del D.P.C.M. 17.23.2020)- indirizzi applicativi.

- Con il D.L. 34/2019 è stato introdotto un **nuovo sistema di calcolo** della capacità assunzionale per i Comuni.
- Si è passati da un sistema **“statico”** riferito al valore della media della spesa di personale nel triennio 2011/2013 (e per gli enti non soggetti all’allora patto di stabilità la spesa dell’anno 2008).
- Ad un sistema **“dinamico”** basato sulla **“sostenibilità finanziaria”** della spesa di personale.

- Anche il calcolo delle componenti della spesa da considerare quale spesa di personale ha subito variazioni.
- Rif. Circolare MEF n. 9 del 17 febbraio 2006
(per quanto concerne il calcolo in riferimento al valore “statico” della media 2011/2013 della spesa di personale)

Circ. n. 9 del 17 febbraio 2006

componenti della spesa

- Retribuzioni lorde (trattamento fisso ed accessorio) corrisposte al personale dipendente (sia a tempo indeterminato che a tempo determinato);
- Altre spese per compensi corrisposti al personale per co.co.co., o altre forme di lavoro flessibile (compresa la somministrazione di lavoro temporaneo) o per convenzioni;

segue Circ. n. 9 del 17 febbraio 2006

componenti della spesa

- Emolumenti corrisposti dall'Amministrazione ai LSU (Lavori Socialmente Utili);
- Oneri riflessi a carico datore di lavoro per contributi obbligatori;
- IRAP;
- ANF;
- Buoni pasto;
- Spese per equo indennizzo;

segue Circ. n. 9 del 17 febbraio 2006

componenti della spesa

- Spese per personale in convenzione (rif. Agli artt. 13 e 14 del CCN 22.01.2004) per la quota di costo effettivamente sostenuto;
- Spese per personale di cui art. 90 TUEL (d. lgs 267/2000) – Staff;
- I compensi per incarichi conferiti ai sensi art. 110, commi 1 e 2 TUEL.

segue Circ. n. 9 del 17 febbraio 2006

componenti della spesa DA ESCLUDERE

- Spese per personale appartenente alle categorie protette;
- Spese sostenute per il proprio personale comandato presso altre P.A. e per le quali è previsto il rimborso da parte delle P.A. utilizzatrici;
- Spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, che non comportino alcun aggravio per il bilancio dell'ente;

segue Circ. n. 9 del 17 febbraio 2006

componenti della spesa DA ESCLUDERE

- Spese per lavoro straordinario ed altri oneri direttamente connessi all'attività elettorale per cui è previsto il rimborso dal parte del Ministero degli Interni
- Spese derivanti dalle rinnovi del CCNL intervenuti dopo l'anno 2004
- Per il solo 2006 le spese dei CFL (contratti di formazione lavoro) prorogati al 31.12.2006

Questo il quadro operativo di calcolo della spesa di personale che è rimasto applicabile in riferimento alle disposizioni normative vigenti ante art. 33 del D. L. 34/2019 e sino al 20 aprile 2020, data di entrata in vigore delle disposizioni del D.P.C.M. 17.3.2020 attuativo dell'art. 33 del D.L. n. 34/2019.

Art. 33 D. L. 34/2019

si applica

- Alle Regioni a statuto ordinario (comma 1) e alle Province autonome di Trento e Bolzano
- Alle province e le città metropolitane (comma 1-bis)
- Ai Comuni (comma 2)

- L'articolo 33, come modificato ed integrato dalla legge di conversione si apre, rispettivamente ai commi 1, 1-bis e 2 con la seguente disposizione:
- *“A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma...”*
- E quindi dal 20 aprile 2020 a fronte del D.P.C.M. del 17 marzo 2020 pubblicato nella G.U. del 27.4.2020, decorrenza espressamente indicata nel medesimo.

Art.1, comma 2 del D.P.C.M.

“2. Le disposizioni di cui al presente decreto e quelle conseguenti in materia di trattamento economico accessorio contenute all’art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, **si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020**”.

Le novità attuative del D.P.C.M.

- Nuovo sistema di calcolo del limite di spesa di personale basato sul principio della sostenibilità finanziaria (e quindi relative definizioni di spesa e di entrata)
- Fasce demografiche
- Valori soglia

Art. 2 – Definizioni

Spesa di Personale

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;

Art. 2 – Definizioni

Spesa di Personale

Entrate Correnti:

- **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.

Finalità del D.P.C.M.

Individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra **spesa** complessiva per tutto il personale, **al lordo** degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle **entrate correnti** relative agli ultimi **tre** rendiconti approvati, considerate **al netto** del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione

FCDE stanziato o assestato

- C.Conti delibera n. 111 anno 2020 sezione regionale per il controllo Campania
- La corte richiama l'art. 175, comma 8, TUEL che stabilisce che, con la variazione di assestamento generale, deliberata dall'organo consiliare dell'ente entro il 31 luglio di ciascun anno, si attua la verifica generale di tutte le voci di entrata e di uscita, compreso il fondo di riserva ed il fondo di cassa, al fine di assicurare il mantenimento del pareggio di bilancio.

Segue FCDE stanziato o assestato

- In linea con tale previsione, l'allegato 4.2 del D. Lgs 118/2011, al punto 3.3 stabilisce quanto segue: al fine di adeguare l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità si procede: a) in sede di assestamento, alla variazione dello stanziamento di bilancio riguardante l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità

Segue FCDE stanziato o assestato

- Ciò posto, ritiene la Sezione di controllo per la Campania che, nel calcolo del FCDE, per le finalità di cui al precitato art. 33, comma 2, del d.l. n.34/2019, si debba fare riferimento al Fondo stesso così **come determinato in sede di assestamento** del bilancio, che potrebbe essere migliorativo o peggiorativo rispetto a quello calcolato nell'originario bilancio di previsione, ma sicuramente più attendibile rispetto al primo. Ciò stante, è evidente che – ai predetti fini – si potrà fare riferimento al **FCDE del bilancio di previsione soltanto quando le appostazioni del bilancio stesso siano talmente aderenti al successivo sviluppo gestorio da non richiedere alcun assestamento.**

segue Finalità del D.P.C.M.

individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia.

Fasce Demografiche – art. 3

Il decreto individua 9 fasce:

- a) comuni con meno di 1.000 abitanti;
- b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti;
- c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti;
- d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti;
- e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti;
- f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti;
- g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti;
- h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti;
- i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre.

Art. 4 , comma 1

Valore soglia per Fasce demografiche

Fascia demografica	Valore soglia
comuni con meno di 1.000 abitanti	29,5%
comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,6%
comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,6%
comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,2%
comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,9%
comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,0%
comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,6%
comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,8%
comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,3%

Possibilità assunzionali

Art.4, comma 2

I Comuni che, a decorrere dal 20 aprile 2020, nell'ambito del rapporto spese di personale / (media triennale entrate correnti) – FCDE si collocano al di sotto del valore soglia per fascia demografica di appartenenza previsto dal comma 1, **possono incrementare** la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato

PERO' Tutto ciò:

- in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e soprattutto nel rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio **asseverato dall'organo di revisione,**
- **sino** ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti, non superiore al valore soglia di ciascuna fascia demografica.

OCCORRE PORRE ATTENZIONE

- Il successivo Art. 5 tuttavia introduce una **gradualità** di incremento **della spesa di personale fino a tutto il 2024 (31.12.2024)** per i Comuni “**virtuosi**” cioè per quelle realtà il cui rapporto spesa personale /entrate sia al di sotto del valore soglia in % per relativa fascia demografica di appartenenza.
- Viene consentito per anno una spesa pari ad una **% di incremento rispetto alla spesa di personale registrata nel 2018**

Art. 5

% massime annuali di incremento del personale in servizio

Comuni	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 ab.	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%

I valori % indicati per ciascun anno sono incrementali

La circolare del 13 maggio 2020 precisa che 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 e nel rispetto della dinamica di crescita delimitata dalla tabella dell'art. 5 che individua le % massime di incremento annuale della spesa di personale.

Pertanto rispetto alle percentuali massime di incremento viene precisato che:

- I valori riportati in tabella (art.5) hanno come base la spesa personale sostenuta nel 2018
- I valori sono incrementali, nel senso che ciascun valore % assorbe quello individuato per le annualità precedenti

Deroga al limite di crescita – art.5 comma 2

“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.**

Percentuali su cessazioni anni precedenti per limite nuove assunzioni

- Anno 2015 = 60% cessazioni anno 2014
- Anno 2016 = 25% cessazioni anno 2015
- Anno 2017 = 75% cessazioni anno 2016
(se rapporto dipendenti/popolazione inferiore
per fascia demografica D.M. 10 aprile 2017 –
altrimenti 25% cessazioni 2016)
- Anno 2018 = 75% cessazioni anno 2017
- Anno 2019 = 100% cessazioni anno 2018

IMPORTANTE EVIDENZIARE – ART. 7, COMMA 1

- ove è precisato che la maggiore 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'articolo 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296

Comma 557-quater L. 296/2006

- **1.557-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

(Comma aggiunto dal comma 5-bis dell'art. [3](#), [D.L. 24 giugno 2014, n. 90](#))

Comma 562 L. 296/2006

- Per gli enti **non sottoposti alle regole del patto di stabilità** interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare **dell'anno 2008**.
Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558 (stabilizzazione personale non dirigenziale)

- Per le puntuali verifiche dei resti assunzionali occorrerà che sia espressamente indicato nella programmazione dei nuovi fabbisogni se vi siano “**resti**” ancora utilizzabili rispetto alle assunzioni effettuate nel corso degli anni in applicazione dei singoli piani occupazionali ed in riferimento alla quota (% di cessazione anno precedente) effettivamente inutilizzata (sempre rapportata a base annua di costo) .

Applicazione disposizione D.L.34 – art 33 e D.P.C.M. 17.3.2020 - ESEMPIO

Entrate correnti anno 2017	Entrate correnti anno 2018	Entrate correnti anno 2019	MEDIA ENTRATE CORRENTI (triennio considerato)	FCDE inserito nel bilancio 2020
40.500.000	42.700.000	41.500.000	41.566.666,66	2.500.000,00
Il valore finale che costituisce il valore da mettere al denominatore	è dato dal valore della media entrate correnti che nell'esempio è 41.566.666,66	a cui va sottratto il valore del FCDE che nell'esempio è 2.500.000,00	E così pari ad euro 39.066.666,66	

$$(40.500.000 + 42.700.000 + 41.500.000)/3 = 41.566.666,66$$

$$41.566.66,66 - 2.500.000 \text{ (FCDE)} = 39.066.666,66$$

Segue esempio

Spesa personale 2020	Media entrate triennio (19-18-17)- FCDE 2020	Rapporto spesa/entrata in %	Valore soglia 27% (art. 4 tabella 1) Valore limite 31% (art. 6 tabella 3)
9.600.000	39.066.666,66	24,57%	BASSA
11.000.000	39.066.666,66	28,15%	INTERMEDIA
12.500.000	39.066.666,66	31,99%	ELEVATA

Le tre casistiche del rapporto spesa entrate

- Comuni con una incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti **BASSA**
- Comuni con una incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti **INTERMEDIA**
- Comuni con una incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti **ELEVATA**

Incidenza spesa **BASSA**

- Tali enti possono utilizzare le percentuali di crescita annuale della spesa di personale per maggiori assunzioni a tempo indeterminato

Art. 5

% massime annuali di incremento del personale in servizio

Comuni	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 ab.	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%

Incidenza spesa **INTERMEDIA**

- Questi enti **DEVONO** fare attenzione a **NON** peggiorare il valore di tale incidenza.
- Art 6 comma 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 articolo **non possono incrementare** il valore del predetto rapporto **rispetto** a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Art.6 – valori soglia di rientro

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	33,5%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	32,6%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	31,6%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	31,2%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	30,9%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	31,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	31,6%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	32,8%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	29,3%

Tali valori soglia di riferimento (per rientro) rispetto alla tabella iniziale riportano valori incrementati di 4 punti percentuali

Incidenza spesa **ELEVATA**

art.6 comma 1

- Tali enti **DEVONO** attuare politiche di contenimento della spesa di personale in relazione alle entrate correnti

“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”

Incidenza spesa **ELEVATA** art. 6 comma 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”.

- Riferimento al trattamento accessorio contenuto nel D.L. 34/2019
- Tale aspetto è importante per verificare la possibilità di eventuale di incremento del fondo

Trattamento economico accessorio art. 33, comma 2 ultimo periodo

- Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 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.

segue trattamento economico accessorio

- Anche tali disposizioni trovano applicazione dal 20 aprile 2020, come precisato espressamente dall'art. 1, comma 2, del D.P.C.M. 17.3.2020.
- La circolare del 13 maggio 2020 chiarisce che l'applicazione di detta nuova disciplina non può comportare in nessun caso **effetti di peggioramento** in relazione all'eventuale andamento in riduzione del personale

segue trattamento economico accessorio

- Caso che potrebbe realizzarsi qualora il numero delle cessazioni di personale sia superiore al numero delle assunzioni.
- Si pensi semplicemente alla sospensione delle procedure assunzionali per effetto della situazione pandemica.
- Viene garantita l'invarianza del valore medio pro-capite, **referito all'anno 2018 del fondo.**

GRAZIE PER L'ATTENZIONE
UN CORDIALE SALUTO

Gabriele Ferraris

E-mail gabriele.ferraris@comune.vercelli.it

Tel 0161/596232 – 335/7612238