

2019

**NORMATIVA STATALE SUI
VINCOLI ASSUNZIONALI
ATTUALMENTE IN VIGORE
PER I COMUNI E PER
QUELLI DERIVANTI DA
FUSIONE
(AGGIORNATO
CON LA L. N.145 DEL 30
DICEMBRE 2018, BILANCIO DI
PREVISIONE DELLO STATO PER
L'ANNO FINANZIARIO 2019 E
BILANCIO PLURIENNALE PER IL
TRIENNIO 2019-2021)**

Servizio Riordino sviluppo
istituzionale e territoriale -
Regione Emilia-Romagna



Credits:

Servizio Riordino, sviluppo istituzionale e territoriale-Regione Emilia-Romagna

Coordinamento: **Elettra Malossi**

Hanno collaborato: **Simona Casadio** - Servizio Riordino, sviluppo istituzionale e territoriale, **Alberto Scheda**
- Studi e ricerca Finanza Locale e spesa P.A - Gabinetto del Presidente della Giunta

Si ringrazia per la collaborazione i partecipanti al Gruppo "Personale e Organizzazione" istituito per la predisposizione del PRT 2018-2020.

Normativa statale sui vincoli assunzionali attualmente in vigore per **Comuni, e per quelli derivanti da fusione** anno 2019 (aggiornato con la L.30 dicembre 2018, n. 145 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”

Comuni soggetti al nuovo vincolo di pareggio di bilancio che ha sostituito il PdS 2015 (comma 1-bis dell'art.16 DL 113/2006 che ha modificato il comma 228 della L.208/2015) (art.1, commi 465 e ss. L.232/2016 -legge di bilancio 2017- sono assoggettati alla regola del pareggio di bilancio le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, senza alcuna esclusione (vale anche per gli enti di nuova istituzione e i comuni istituiti a seguito dei processi di fusione, compresi gli enti incorporanti, che hanno concluso tali processi entro la data del 1 gennaio 2016 – per tali enti dal 1 gennaio 2017 sono assoggettati all’obbligo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica)

Vincoli di spesa

- ➔ **Comuni con pop. < 1.000 ab.** – trova applicazione il co.562 dell’art.1 della L. 296/2006 che stabilisce che “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”

- ➔ **Comuni con pop. > 1.000 ab** – trova applicazione il co. 557 dell’art.1 della L. 296/2006 che stabilisce che “ai fini del concorso delle Autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli Enti sottoposti al Patto di stabilità interno assicurano **la riduzione delle spese di personale**, al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell’Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell’ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) abrogato; 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 organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della Contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le Amministrazioni statali”.
Tale disposizione deve essere letta in combinato disposto col comma 557-quater,

ai sensi del quale, “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**” (rispettare il principio del contenimento della spesa rispetto alla media del triennio 2011-2013)

Capacità assunzionali

a) Personale non dirigenziale a tempo indeterminato

- **Comuni con pop. < 1.000 ab.** possono sostituire una assunzione per personale non dirigenziale per ogni cessazione avvenuta nell’anno precedente (**turn over 100%**)
- **Comuni con pop. > 1.000 ab.** possono assumere dei dipendenti a tempo indeterminato nel tetto del 100% dei risparmi cessati dell’anno precedente (**turn over 100%**)

regola generale: gli enti possono sfruttare le capacità assunzionali residue dal triennio precedente purchè già contemplate dal programma del fabbisogno dell’esercizio in cui sono maturate

Modalità di calcolo delle capacità assunzioni per gli enti locali (art.3 e 5-quater, dl 90/2014 e art.1, co.28 L.208/2015 – Corte dei Conti Sez. Autonomie, delibera n.25/2017

la sezione autonomie si è pronunciata sulla questione di massima posta dalla Sez. controllo per la regione Sardegna in materia di utilizzo dei resti assunzionali se si deve applicare le disposizioni vigenti razione temporis dell’epoca di cessazione dal servizio del personale oppure se si deve applicare la disciplina vigente al momento del loro utilizzo.

La Sez Aut. ha enunciato i seguenti principi di diritto:

- la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica;
- la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell’anno in cui si procede all’assunzione sommando eventuali resti assunzionali;
- i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti razione temporis dell’epoca di cessazione dal servizio ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione.

b) Personale non dirigenziale a tempo determinato

(personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, lavoro occasionale ex art.54 dl. 50/2017)

- normativa storica: le limitazioni assunzionali sono disciplinate dall'art.9, comma 28 del dl 78/2010: se l'ente è in regola con l'obbligo di riduzione o contenimento della spesa di personale di cui all'art.1, commi 557 e 562 della L.296/2006, **la spesa sostenuta non può superare quella del 2009**; se l'ente non è in regola allora il limite scende al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.
- Sono escluse dalle limitazioni citate le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'art.110, comma 1, del Tuel. (previsione inserita al comma 28 dal dl 113/2016 convertito dalla l.160/2016, anche a seguito della deliberazione CDC Sez. Aut. N.14/2016 che aveva incluso nei limiti anche le assunzioni a tempo determinato di cui all'art.110, comma 1 Tuel) (rimane il dubbio se per il personale non dirigente nei comuni privi di dirigenza si applica il comma 28)

Una recente delibera della CDC Veneto, delibera n.66/2017 ha precisato che gli incarichi non dirigenziali dei responsabili dei servizi di enti locali privi di dirigenti sono soggetti ai limiti delle spese sostenute nel 2009; e riguarda sia i contratti a tempo pieno che i contratti part.time.

(la norma non distingue, si limita a dire che tutti i contratti che rientrano nel comma 1 dell'art.110 sono esclusi dalle limitazioni di cui al comma 28)

art,22, commi 1-3 dl 50/2017 – assunzioni nei Comuni: si prevede la facoltà per i Comuni di assumere personale a tempo determinato a carattere stagionale, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e nel rispetto delle procedure di natura occasionale ad evidenza pubblica a condizione che gli oneri siano integralmente a carico di risorse già incassate, derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati e che le assunzioni siano finalizzate esclusivamente alla fornitura di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, di servizi pubblici essenziali o di prestazioni verso terzi paganti non connessi a garanzia di diritti fondamentali

CDC, Sez. Aut.,n. 4/2016: “Nei casi di trasferimento di personale ad altro ente pubblico derivante dalla soppressione di un ente obbligatoriamente disposta dalla legge, non si ritiene applicabile il limite assunzionale fissato dalla normativa vigente in materia di spese di personale ai fini del coordinamento di finanza pubblica. La deroga al detto vincolo comporta, tuttavia, il necessario riassorbimento della spesa eccedente negli esercizi finanziari successivi a quello del superamento del limite”.

Comune derivanti da fusione:

- Comune derivante da fusione dal 2011 – regime più favorevole tra: **100% cessazioni precedenti** (regime per teste) **cumulabili dal 2011 o 100% costo delle cessazioni anno precedente**

Art.1, co.450. lett.a) L.190/2014 “ai comuni istituiti a seguito di fusione, **fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione** e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, **non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facolta' assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato;**

- **non soggetti al PdS 2015:** a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale (obbligo di contenimento della spesa di personale rispetto a quella del 2008, comma 562 della L.296/2006), possono procedere ad **assunzioni di personale a tempo indeterminato** nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente; a decorrere dall'anno 2014 (art.3, co.5 dl 90/2014) e' consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; e' altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facolta' assunzionali riferite al triennio precedente.

Per le modalità di calcolo delle capacità assunzioni per gli enti locali si rimanda alla delibera n.25/2017 della Sez. Aut. Della Corte dei Conti nella parte sovrastante

Per il personale a tempo determinato, non si applicano per i primi 5 anni dalla fusione i vincoli stabiliti dalla normativa di cui all'art.9, comma 28 dl 78/2010, (la spesa sostenuta non può superare quella del 2009) fermo restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio (e non più dalla somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno) precedente alla fusione, e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio.

art.21 comma 2-bis dl 50/2017: all'art.1 comma 450 L 190/2014: lett.a) vengono sostituite le parole: "delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno" sono sostituite dalle seguenti: "della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio".

**la legge 208/2015 al comma 707 aveva soppresso la previsione derogatoria che riconosceva ai Comuni derivanti da fusione l'obbligo di rispetto del PdS a partire dal quinto anno successivo a quello di istituzione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile;*

Corte dei Conti, Sez Lombardia, delibera n.215/2018 – limite di spesa

Il giudice contabile, in merito agli elementi favorevoli contenuti nel co.450, lett.a) dell'art.1 della L.190/2014, richiama i divieti relativi a superamenti di limiti di spesa imposti (divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio recedente alla fusione) e il rispetto degli equilibri di bilancio; *afferma che il favor del legislatore riguardo alla spesa è l'utilizzo senza limitazioni delle facoltà assunzionali acquisite ma non si può arrivare allo svincolo da qualunque limite;* in merito alle capacità assunzionali, tra comuni fusi e comune superstite dell'unione sciolta, le stesse sono complessivamente generate dai comuni successivamente fusi e dal comune superstite in via diretta e per accordo di ripartizione di capacità indivise tra i nuovi comuni.

- **soggetti al PdS 2015:** devono dal 2016 rispettare il principio del contenimento della spesa rispetto alla media del triennio 2011-2013 (comma 557 della Legge finanziaria 2007), e possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

art.25, comma 2-ter dl 50/2017 - I comuni facenti parte di un'unione di comuni, ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che hanno delegato le funzioni riferite all'edilizia scolastica, possono chiedere spazi finanziari, ai sensi dei commi 487 e 488 del presente articolo, per la quota di contributi trasferiti all'unione stessa per interventi di edilizia scolastica ricadenti nelle priorità di cui al citato comma 488";

Con la messa a regime del vincolo del pareggio di bilancio – la nuova regola contabile che garantisce il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica in sostituzione del patto di stabilità interno - anche i comuni istituiti a seguito dei processi di fusione (enti derivanti da fusione per unione o gli enti incorporanti a seguito di fusione per incorporazione) sono stati assoggettati all'obbligo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

E' riconosciuta agli enti istituiti a seguito di fusione una normativa di favore, **ai fini dell'assegnazione degli spazi finanziari** nell'ambito della procedura delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale di cui all'articolo 10 della legge n. 243/2012, che hanno come obiettivo il rilancio degli investimenti degli enti locali. Tali spazi sono,

infatti, assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni istituiti nel quinquennio precedente all'anno di riferimento a seguito di fusione. Per ciascun esercizio del triennio 2017-2019, sono considerati esclusivamente i comuni per i quali i processi di fusione si sono conclusi entro il 1° gennaio dell'esercizio di riferimento.

Tra le misure incentivanti per la fusione:

a) art.21, comma 2-ter dl 50/2017 “I comuni risultanti da una fusione possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, anche ove non istituiscano municipi, e non oltre il quinto (in luogo dell’ultimo) esercizio finanziario del nuovo comune. Ai fini dell’applicazione delle disposizioni di cui al primo periodo non sono considerati gli esercizi finanziari in cui l’efficacia degli aumenti dei tributi o delle addizionali è sospesa in virtù di previsione legislativa.

b) art.1, comma 37 della legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) che ha disposto una deroga al blocco degli aumenti delle aliquote regionali e comunali a favore dei comuni istituiti a seguito di fusione, consentendo a tali comuni per il 2018, a parità di gettito, l'armonizzazione delle diverse aliquote. (deroga disposta solo per il 2018)

Le misure disapplicate dal comma 905 dell’art.1 della legge di bilancio 2019, n.145/2018 ai Comuni e alle Unioni (“loro forme associative”) a condizione che approvino i documenti di bilancio nei termini:

905. A decorrere dall’esercizio 2019, ai comuni e alle loro forme associative che approvano il bilancio consuntivo entro il 30 aprile e il bilancio preventivo dell’esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell’anno precedente non trovano applicazione le seguenti disposizioni:

Misure di contenimento non più applicabili:

- **Art. 5, commi 4 e 5, legge 67/1987:** Comunicazione al Garante delle spese pubblicitarie
- **Art. 2, comma 594, legge 244/2017:** Adozione piani triennali di razionalizzazione e contenimento delle spese per l’utilizzo di:
 - a) dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell’automazione d’ufficio;
 - b) autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche cumulativo
 - c) beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali.

- **Art. 6, commi 12 e 14, d.l.78/2010** (l. n. 122/2010):
 - Limite 50% spese per missioni sostenute nel 2009
 - Divieto di utilizzo del mezzo proprio
 - Limite di spesa per autovetture pari al 50% della spesa sostenuta nel 2009
- **Art. 12, comma 1-ter, d.l.98/2011** (l. n. 111/2011):
 - Limite acquisto immobili solo per esigenze per le quali sia dimostrata documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento
- **Art. 5, comma 2, d.l. n.95/2012** (l. n. 135/2012): Limite di spesa per autovetture pari al 30% della spesa sostenuta nel 2011
- **Art. 24 d.l. 66/2014** (l. n. 89/2014) Limiti di spesa per locazioni passive

Giurisprudenza contabile:

CDC Sez. Autonomie, 5 05 2016, n.16, ha chiarito che alla luce della normativa introdotta dalla legge di stabilità 2016 e del nuovo sistema di armonizzazione contabile, permane, a carico degli enti locali l'obbligo di ridurre l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente, ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013.

CDC Sez.Abruzzo, delibera n.110/2018

Sulla individuazione della popolazione dell'Ente locale si applica il metodo di calcolo della popolazione residente al criterio dinamico del dato Istat del penultimo esercizio antecedente, piuttosto che a quello statico dell'ultimo censimento. (art.156, comma 2 Tuel)

CDC delibera Marche 76/2017 Il nuovo comune derivante da fusione è soggetto:

- ai vincoli di spesa sul personale di cui art. 23 c.2 D.lgs 75/2017 (si dovrà far riferimento alla somma delle spese sostenute nel 2009 dai comuni che si sono fusi.
- ai vincoli dell'art. 6 commi 7,8,9,12,13,14 del DI 78/2010 (si dovrà far riferimento alle spese di salario accessorio dei singoli comuni nell'anno 2016) Verificando anche che siano state rispettate in quegli anni i requisiti che consentivano tali spese (es. rispetto del patto di stabilità) NB c'è un passaggio della delibera Marche 76/2017 che dice che "nel caso i comuni non abbiano fatto ricorso ai limiti di spesa di cui all'oggetto....il nuovo comune potrà motivatamente deter-

minare un nuovo parametro di riferimento dato dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale dell'ente.." cioè se non avevano sostenuto spese per rappresentanza o incarichi potranno determinare oculatamente un nuovo limite.

CDC delibera Piemonte 1/2018 Il nuovo comune istituito a seguito dei processi di fusione (enti derivanti da fusione per unione o gli enti incorporanti a seguito di fusione per incorporazione) è soggetto:

- all'obbligo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica a decorrere dal 1° gennaio 2017, ai sensi del decreto legge n. 210/2015
- non risulta più applicabile il disposto dell'articolo 31, comma 23, della 183/2011, e la conseguente "vacanza triennale", secondo cui "gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima"
- si applica la norma dell'articolo 1, comma 450, della legge 190/2014 (come modificato dall'art. 21, comma 2-bis, del d.l. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2017 ed in vigore dal 24 giugno 2017): resta "fermo il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione", e comunque "il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente"

CDC Sez. Piemonte, delibera n.75/2018 - Comune di nuova istituzione, nato dall'aggregazione di quattro porzioni di territorio (scorporate da quattro Comuni preesistenti)

- *il giudice contabile ha affermato che **non** si applica, per analogia, al Comune di nuova istituzione nato dall'aggregazione di porzioni di territorio, la disciplina prevista per i Comuni derivanti da fusione dall'art. 1, comma 450, lettera a), della legge n. 190/2014, che li esclude, nei primi cinque anni dalla fusione, dagli specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato, in quanto la Corte rileva che la norma citata è speciale e di favore ed è quindi applicabile esclusivamente alle ipotesi di fusione tra i Comuni*