



La legge di bilancio 2019

Le novità in materia di personale

12 febbraio 2019

Perugia

Agostino Bultrini – Dipartimento ANCI Politiche per il personale
e relazioni sindacali dei Comuni – bultrini@anci.it

La legge di bilancio 2019

L. n. 145/2018 (Bilancio 2019)

Assunzioni di personale

- Nuove percentuali di turnover
- Procedure semplificate di reclutamento del personale (360)
- Graduatorie concorsuali (361-367)

Semplificazione di adempimenti e sanzioni

- Superamento del sistema sanzionatorio del saldo di competenza in vigore dal 2016 (819-826)
- Abolizione obbligo del Bilancio consolidato nei Comuni fino a 5,000 abitanti (831)
- Mancato invio dati BDAP (904)

Altre misure

- Oneri rinnovo CCNL 2019/2021 (436-440)
- Stabilizzazioni LSU (446)
- Incentivi personale potenziamento entrate (1091)
- Avalimento (124)
- Conciliazione vita-lavoro (485-486)
- Differimento divieto co.co.co. (1131 lett. f)

Assunzioni di personale

1. *Normativa applicabile al turn-over*

Dal 1 gennaio 2019 cessa di avere efficacia la disciplina contenuta nell'art. 1, comma 228, della legge di Bilancio 2016 (l. n. 208/2015), di conseguenza per tutti i Comuni sarà possibile effettuare **il turn-over al 100% del personale cessato** (art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014; art. 1, comma 562, L. n. 296/2006).

Non si applicano agli Enti locali:

- le previsioni che **rinviano al 15 novembre 2019 la decorrenza giuridica ed economica delle assunzioni a tempo indeterminato in relazione alle facoltà assunzionali del 2019** (Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, gli enti pubblici non economici e le agenzie fiscali - comma 399)
- le previsioni relative ai **concorsi unici** contenute **nel comma 300**

Assunzioni di personale

1. Normativa applicabile al turn-over

I Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti applicano, dal 2019 – l'art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014:

(5. Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è 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; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente. ...).

Assunzioni di personale

1. Normativa applicabile al turn-over

I Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti continuano ad applicare quanto previsto dall'art. 1, comma 562, della L. n. 296/2006

(562. 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 ...)**

Assunzioni di personale

1. Normativa applicabile al turn-over

I Comuni istituiti a seguito di fusione e le Unioni di comuni continuano ad applicare quanto previsto dall'art. 1, comma 229, della L. n. 208/2015.

(229. A decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché le unioni di comuni 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.)

Assunzioni di personale

1. Normativa applicabile al turn-over

Le Città metropolitane applicano a regime la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014

(5. Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali (quindi anche Le Città metropolitane) sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pariomissis.... al 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. + resti triennio 2016-2018...)

E' conseguentemente superata la normativa speciale contenuta nell'art. 1, comma 845, della Legge di Bilancio 2018 (L. n. 205/2017)

Assunzioni di personale

2. *Graduatorie concorsuali*

Il comma 361 stabilisce che le graduatorie dei concorsi banditi successivamente al 1 gennaio 2019 sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso.

Di conseguenza le nuove graduatorie, non potranno essere utilizzate per le assunzioni di idonei.

Si regola un **regime transitorio per la validità delle graduatorie** approvate dal 1° gennaio 2010 con tempistiche e requisiti differenti e articolati (comma 362).

Anci ha scritto al Ministro per la Pubblica amministrazione per segnalare le problematiche applicative e individuare alcune soluzioni normative e interpretative.

Assunzioni di personale

2. *Graduatorie concorsuali*

Facoltà di convenzionamento con altre amministrazioni per l'utilizzo di graduatorie vigenti. L'abrogazione, contenuta nel comma 363 della Legge di bilancio, dell'art. 4, comma 3-ter, del D.L. n. 101/2013, ha fatto sorgere la questione interpretativa se sia ancora possibile effettuare assunzioni attingendo, previa convenzione, da graduatorie di altri Enti. Sul punto è opportuno precisare che tale facoltà è tuttora esercitabile, in considerazione della vigenza dell'art. 3 comma 61 della Legge n. 350/2003.

Semplificazione di adempimenti e sanzioni

1. Abolizione del saldo di competenza e delle relative sanzioni

I **commi da 819 a 826** sanciscono il superamento del saldo di competenza in vigore dal 2016 e – più in generale – delle regole finanziarie aggiuntive rispetto alle norme generali sull'equilibrio di bilancio. Di conseguenza dal 2019, il vincolo di finanza pubblica coinciderà con gli equilibri ordinari disciplinati dall'armonizzazione contabile (D.lgs. 118/2011) e dal TUEL, senza l'ulteriore limite fissato dal saldo finale di competenza non negativo.

Il **comma 823**, in particolare, esplicita la disapplicazione, a decorrere dal 2019, anche delle sanzioni e delle premialità previste dalla legge di bilancio 2017 in materia di saldo di competenza.

Resta ferma l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo dell'anno 2017 (**comma 823**), salvo per i Comuni che abbiano rinnovato i propri organismi con le elezioni del giugno 2018 (**comma 827**).

Di seguito le disposizioni disapplicate.

Semplificazione di adempimenti e sanzioni

1. Abolizione del saldo di competenza e delle relative sanzioni

Sanzioni disapplicate dal 2019 - Comma 475 L. n. 232/2016

(in caso di mancato conseguimento del saldo obiettivo: e) nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122);

Semplificazione di adempimenti e sanzioni

1. Abolizione del saldo di competenza e delle relative sanzioni

Sanzioni disapplicate dal 2019 - Comma 470 L. n. 232/2016:

(Ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo, ciascun ente è tenuto a inviare, utilizzando il sistema web, appositamente previsto nel sito «<http://pareggiobilancio.mef.gov.it>», entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al MEF-RGS, una certificazione dei risultati conseguiti...

La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio.

Nel caso in cui la certificazione, sebbene in ritardo, sia trasmessa entro il successivo 30 aprile e attesti il conseguimento dell'obiettivo di saldo di cui al comma 466, si applicano, nei dodici mesi successivi al ritardato invio, le sole disposizioni di cui al comma 475, lettera e), limitatamente alle assunzioni di personale a tempo indeterminato).

Semplificazione di adempimenti e sanzioni

1. Abolizione del saldo di competenza e delle relative sanzioni

Sanzioni disapplicate - Comma 476 L. n. 232/2016:

(nel caso in cui il mancato conseguimento del saldo ... risulti inferiore al 3 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio del mancato conseguimento del saldo, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza ... la sanzione di cui al comma 475, lettera e), è applicata solo per assunzioni di personale a tempo indeterminato)

Semplificazione di adempimenti e sanzioni

1. Abolizione del saldo di competenza e delle relative sanzioni

Misure premiali superate - Comma 479 L. n. 232/2016:

(«... a decorrere dall'anno 2018, con riferimento ai risultati dell'anno precedente e a condizione del rispetto dei termini perentori di certificazione:...

c) per le regioni e le **città metropolitane** che rispettano il saldo ..., lasciando **spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali** dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la spesa per rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo **9, comma 28, ... può essere innalzata del 10%** della spesa sostenibile ai sensi del predetto comma 28;

d) per i **comuni** che rispettano il saldo ..., lasciando **spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali** dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la **percentuale di turn-over è innalzata al 75%** qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno)

Semplificazione di adempimenti e sanzioni

2. *Bilancio consolidato e BDAP*

Il **comma 831** dispone il superamento dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato a carico dei Comuni fino a 5000 abitanti, di conseguenza a questi Comuni non è più applicabile la sanzione relativa alla mancata approvazione del bilancio consolidato contenuta nell'art. 9, comma 1-quinquies, del DL n. 113/2016.

Il **comma 904** precisa che la sanzione di divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo (ex art.9, co.1-quinquies, del DL n. 113/2016) si applica nel caso del mancato invio dei dati alla BDAP entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione dei documenti contabili e non “dalla approvazione” dei documenti stessi. Viene pertanto esteso il termine entro il quale l'ente deve adempiere all'invio dei dati in BDAP, nel caso in cui i documenti contabili siano approvati entro il termine.

Oneri per il rinnovo del CCNL EELL 2019/2021

1. Stanziamento delle risorse

Il **comma 436** della Legge di Bilancio 2019 stanziava le risorse per il prossimo rinnovo contrattuale del personale impiegato nelle amministrazioni centrali (triennio 2019-2021: 1.100 milioni di euro per il 2019, 1.425 milioni di euro per il 2020 e 1.775 milioni di euro a decorrere dal 2021, importi lordi)

Il successivo **comma 438** richiama, per le amministrazioni diverse dallo stato, tra cui gli Enti locali, le **previsioni che pongono a carico dei rispettivi bilanci gli oneri per i rinnovi contrattuali del proprio personale** (in particolare: art. 48, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001).

Oneri per il rinnovo del CCNL EELL 2019/2021

2. *Disciplina transitoria*

Tenendo conto dell'imminente scadenza del CCNL 2016-2018, peraltro appena rinnovato (firma definitiva il 21/5/2018), il **comma 440** individua una disciplina economica transitoria: che sino alla stipula del CCNL 2019-2021 i Comuni e gli altri Enti locali dovranno, oltre che farsi carico “a regime” degli incrementi contrattuali stabiliti con il CCNL 2016-2018 (che avevano decorrenza 1/3/2018):

1. **Corrispondere l'IVC – indennità di vacanza contrattuale a partire dal mese di aprile 2019**
2. **Continuare ad erogare l'elemento perequativo già a partire dalla mensilità di gennaio 2019**
3. **Accantonare in bilancio le risorse per gli incrementi contrattuali 2019-2021 (per il 2019 circa l'1,3% del monte salari 2018)**

Altre misure in materia di personale

1. Stabilizzazione LSU

Il **comma 446** stabilisce che nel **triennio 2019 – 2021**, le amministrazioni pubbliche utilizzatrici dei **lavoratori socialmente utili** nonché dei lavoratori già rientranti nell'art. 7 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 e dei **lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità**, anche mediante contratti di lavoro a tempo determinato o contratti di collaborazione coordinata e continuativa nonché mediate altre tipologie contrattuali, **possono procedere all'assunzione a tempo indeterminato dei suddetti lavoratori**, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale, nel rispetto di alcune condizioni dettate dalla norma. Di particolare rilevanza, la possibilità, nelle more del completamento delle procedure assunzionali, di **prorogare sino al 31 ottobre 2019** i contratti a tempo determinato, in deroga alle disposizioni vigenti in materia di termini e percentuali dei contratti flessibili e a valere sulle risorse stanziare per la stabilizzazione.

Altre misure in materia di personale

2. *Incentivi per il potenziamento delle entrate*

Il **comma 1091**, recependo una proposta da tempo formulata dall'ANCI, consente ai Comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini di legge, di destinare, con proprio regolamento, il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'IMU e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5% e limitatamente all'anno di riferimento, al **potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali** preposti alla gestione delle entrate e al **trattamento accessorio** del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga ai limiti di legge relativi all'ammontare complessivo dei fondi destinabili al salario accessorio (art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017).

Altre misure in materia di personale

3. *Avvalimento*

Il **comma 124** disciplina una fattispecie già regolata da fonte contrattuale, stabilendo che, al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti locali e le regioni possono utilizzare, **con il consenso dei lavoratori interessati**, personale assegnato da altri enti cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Regioni ed enti locali per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione e **previo assenso dell'ente di appartenenza**.

La convenzione definisce, tra l'altro, il tempo di lavoro in assegnazione, nel rispetto del vincolo dell'orario settimanale d'obbligo, la ripartizione degli oneri finanziari e tutti gli altri aspetti utili per regolare il corretto utilizzo del lavoratore. Si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 14 del CCNL 22 gennaio 2004 del comparto Regioni-autonomie locali.

Altre misure in materia di personale

4. Conciliazione vita-lavoro

Il **comma 485** introduce una modifica al D.Lgs. n. 151/2001 al fine di consentire alle lavoratrici in stato di gravidanza la facoltà di astenersi dal lavoro dopo il parto ed entro i cinque mesi successivi dallo stesso, a condizione che il medico specialista del Servizio Sanitario Nazionale o con esso convenzionato e il medico competente ai fini della prevenzione e della tutela della salute nei luoghi di lavoro attestino che tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro

Il **comma 486** inserisce nella legge n. 81/2017 un criterio di priorità per le richieste di lavoro "agile": viene prescritto che i datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile (**smart working**) hanno l'obbligo di dare priorità alle richieste di esecuzione del lavoro provenienti dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità, ovvero ai lavoratori con figli disabili che necessitino di un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale.

Altre misure in materia di personale

5. Differimento divieto co.co.co.

Comma 1131. Nelle materie di interesse delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri sono disposte le seguenti proroghe di termini:

...

f) all'articolo 22, comma 8, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, le parole: « 1° gennaio 2019 » sono sostituite dalle seguenti: « 1° luglio 2019 »;

D.Lgs. n. 75/2017, art. 22, comma 8. Il divieto di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dal presente decreto, si applica a decorrere dal **1° luglio 2019**.

D.Lgs. n. 165/2001, art. 7, comma 5-bis. E' fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalita' di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilita' erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni.