

iFEL
Fondazione ANCI



**TORINO
METROPOLI**
Città metropolitana di Torino

1

LEGGE DI BILANCIO 2017 NOVITÀ PER I COMUNI

Venerdì 17 febbraio 2017

Le novità in materia di personale e relazioni sindacali

Emilio AGAGLIATI – Direttore Organizzazione Comune di Torino

I temi del giorno.....

2

- ▶ **Il Decreto di Riforma del Pubblico Impiego in attuazione della Legge Madia**
 - ▶ Cosa cambia nel rapporto legge/contratto
 - ▶ Sono finiti i «tagli» all'accessorio?
- ▶ **L'avvio della Contrattazione Nazionale**
 - ▶ Le previsioni della L. di Bilancio e quanto dobbiamo stanziare
 - ▶ Cosa possiamo aspettarci dal CCNL?
- ▶ **La programmazione delle assunzioni nel nuovo sistema contabile**
- ▶ **Legge di Bilancio 2017 (L.232/2016) e del D. L. Milleproroghe**
 - ▶ Pareggio di bilancio e nuove sanzioni per il non rispetto
 - ▶ Premialità per assunzioni e validità graduatorie

Riforma Madia

3

- ▶ Dopo la sentenza della Corte Costituzionale . 251/16 il C.d.M. ha ritirato il Decreto di Riforma della Dirigenza
- ▶ Il 28 febbraio p.v. scadono i termini per l'approvazione da parte del Governo del Decreto di modifica del D.Lgs.165/01
- ▶ Prevedibilmente il Decreto entrerà in vigore a maggio 2017

Decreto Pubblico Impiego: Riequilibrio Legge/Contratto

4

- ▶ Accordo Governo /OOS del 30/11/16:
 - ▶ «la fonte contrattuale quale luogo naturale della disciplina del rapporto di lavoro»
- ▶ Verso il superamento della L. 15/2009 (da cui il Decreto Brunetta) con possibilità (limitata) da parte dei contratti di derogare disposizioni di legge regolamentipiù forza alla contrattazione di primo livello
- ▶ **Riforma dell'art. 40 c.3ter D.Lgs. 165/01 nel senso di rimodulare il ricorso all'atto unilaterale entro tempistiche certe e durata limitata per il ritorno al tavolo di trattativa**

Decreto Pubblico Impiego: altri temi della delega

5

- ▶ Modifiche al D.Lgs 150/2009 in materia di valutazione dei risultati con il superamento (?) del sistema delle fasce di merito (rimandato al CCNL?)
- ▶ Piano triennale dei fabbisogni correlato alla pianificazione delle attività e al piano delle performance
- ▶ Nuove regole in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità
- ▶ Precariato

Attuazione della Madia: risvolto sui Fondi Risorse Decentrate

6

- ▶ Ricordiamo che con la L. 208/2015 (c.236) dal 2016 gli EE.LL. devono nuovamente:
 - ▶ contenere il fondo entro il valore complessivo del 2015 (c.d. tetto massimo)
 - ▶ ridurlo proporzionalmente alla riduzione del personale in servizio, sempre rispetto al 2015, tenendo conto del personale assumibile

(per la modalità di riduzione del fondo c.f.r. slide Rubino
<http://www.anci.piemonte.it/news/archivio-2016-col-180/1414-formazione-ifel-anci-piemonte-bilancio-e-gestione-del-personale>)

Attuazione della Madia: risolto sui Fondi Risorse Decentrate

7

- ▶ la **durata** del vincolo è fissata al completamento della riforma della P.A., previsto entro **febbraio** o nel termine di pubblicazione del Decreto (**maggio '17?**) (artt. 11 e 17 l. 124/2015)

la sentenza della Corte Costituzionale n. 178/2015 ha ritenuto **legittimi i limiti posti al fondo risorse decentrate, purché siano contenuti in un lasso di tempo ragionevole**. Tale è stato ritenuto dalla Corte il periodo di vigenza del citato art. 9, comma 2-bis, che è rimasto in vigore per **4 anni**, dal 2011 al 2014.

Attuazione della Madia: risolto sui Fondi Risorse Decentrate

8

- ▶ Le «nuove» riduzioni ai fondi potrebbero/dovrebbero essere ripristinate al termine del periodo di vigenza salvo nuova disposizione che ne disponga il carattere permanente
 - ▶ i tagli del D.L. 78/2010 sono **diventati strutturali** solo con l'art. 1 c. 456 L. stabilità 2014 (RGS circolare 20/2015)
- ▶ restano valide le modalità operative utilizzate fin ora previste dalle circolari della Ragioneria Generale dello Stato nn. 12/2011 e 16/2012.

In tal senso dispone anche la circolare MEF 12/2016.

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 2016/18

9

- ▶ E' in corso di attivazione la fase negoziale per il nuovo CCNL secondo le linee guida di cui all'atto di indirizzo all'ARAN (da emanare)
- ▶ La contrattazione dovrà tenere in conto i punti programmatici **dell'Accordo Governo/Sindacati del 30 novembre 2016**

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 2016/18

10

- ▶ In particolare la previsione di modifiche normative verso:
 - ▶ **La semplificazione e modifica dell'attuale sistema dei fondi di contrattazione di secondo livello**
 - ▶ Nuovi sistemi di **valutazione** per valorizzare professionalità, competenze/contributo del singolo in relazione agli obiettivi di **produttività**
 - ▶ l'introduzione di criteri e indicatori per la misurazione della produttività finalizzata all'incentivazione di «più elevati tassi medi di presenza»

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 2016/18

11

- ▶ **Graduale introduzione di welfare contrattuale con misure:**
 - ▶ che integrano e implementano le prestazioni pubbliche
 - ▶ sostegno di forme di previdenza complementare
 - ▶ **di fiscalità di vantaggio del salario legato alla produttività**
 - ▶ misure relative al **benessere aziendale** in applicazione della Madia (**LAVORO AGILE di cui all'art. 14 della Legge delega 124/2015**)

(c.f.r. <http://www.comune.torino.it/smartworking/>)

Art. 14 L. 124/2015 (Riforma Madia)

Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

- ▶ Obiettivi annuali delle p.a.:
 - ▶ attuazione del telelavoro
 - ▶ sperimentazione di nuove modalita' spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa
- ▶ Raggiungimento degli obiettivi (tempi e risultato):
 - ▶ nel triennio
 - ▶ **la possibilita' di avvalersi di tali opportunita' da parte di almeno il 10% dei dipendenti, ove lo richiedano.**

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 2016/18

(Accordo Governo/Sindacati 30/11/2016)

13

Parte economica:

- ▶ Risorse aggiuntive rispetto a quelle stanziare nel 2016
- ▶ Ovvero ulteriori risorse che consentano di definire aumenti contrattuali in linea con quelli riconosciuti ai privati e «non inferiori a 85€ mensili medi»

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 2016/18

14

Criteri di ripartizione delle risorse:

- ▶ Modulati in modo da ridurre la forbice retributiva così da **valorizzare i livelli retributivi che più hanno sofferto la crisi economica e il blocco della contrattazione**
- ▶ **Evitando penalizzazioni indirette (perdita del bonus degli 80€ per i redditi bassi)**

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 2016/18

15

Proviamo a fare i conti:

- ▶ Con la Legge di Stabilità 2016 e il DPCM 18/4/2016 l'Ente è autorizzato a **stanziare per il 2016**
- ▶ 0,4% del monte salari al netto della spesa per l'indennità di vacanza contrattuale e maggiorati degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'IRAP

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 2016/18

16

- ▶ Con la Legge di Bilancio 2017 (L. 232/2016 c.c. **364**, 365, 367 e 368) si prevede uno stanziamento (per lo Stato) complessivo indistinto comprensivo di altre misure (assunzione di personale, al bonus degli 80€ per il personale civile e militare...)
- ▶ **Al momento non risulta chiaro l'ammontare dell'importo da stanziare**

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 2016/18

17

Possiamo fare delle stime:

- ▶ Si stima che l'aumento medio di 85€ medi mensili (più oneri e IRAP) ammonti a circa il 3,80% del monte salari
- ▶ Sottratto lo 0,4% in conto 2016
- ▶ Rimarrebbe da stanziare un 3,4% a carico delle due annualità ('17 e '18)
- ▶ **Prudentemente si può ipotizzare a carico del Bilancio 2017 uno stanziamento pari al 1,7% - 2%**

LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO E NUOVO SISTEMA CONTABILE

18

Nel precedente sistema contabile

- la previsione di due atti di pianificazione del fabbisogno, di durata triennale ed annuale, era speculare alla durata del bilancio finanziario, pluriennale e preventivo.
- il bilancio pluriennale svolgeva una funzione di programmazione strategica
- quello annuale di previsione, funzione operativa ed **autorizzatoria della spesa**

LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO NEL NUOVO SISTEMA CONTABILE

19

Nel nuovo sistema contabile la programmazione del fabbisogno è affidata al DUP

- la sezione strategica (SeS), riguarda l'intero periodo di mandato (5 anni), e contiene l'**analisi** della disponibilità e gestione delle risorse umane dell'ente e della sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa
- la sezione operativa (SeO), riferita al periodo di vigenza del bilancio (almeno 3 anni), contiene la **programmazione del fabbisogno sia triennale che annuale.**

LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO NEL NUOVO SISTEMA CONTABILE

20

- ▶ la collocazione nella sezione operativa anche della **programmazione triennale** (oltrechè del piano annuale) è coerente con le caratteristiche del nuovo bilancio armonizzato che ha durata almeno triennale ed efficacia autorizzatoria per l'intero periodo di riferimento.
- ▶ in questo contesto, invece, sembra perdere di significato il **piano annuale** che, forse, poteva essere rivisto in chiave più gestionale – esecutiva (destinato, ad es., a declinare tempi e modalità del reclutamento) attribuendone la competenza alla dirigenza

LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO NEL NUOVO SISTEMA CONTABILE

21

Il DUP è presentato dalla **Giunta al Consiglio**, entro il 31 luglio di ciascun anno, per le conseguenti deliberazioni; entro il 15 novembre è presentata l'eventuale nota di aggiornamento (170 c. 1 Tuel)

la programmazione del fabbisogno precede necessariamente l'avvio delle procedure assunzionali (art. 35 c. 4 D.Lgs 165/01)

Pertanto, nel caso sia necessario procedere ad un assunzione non prevista nella programmazione è necessario variare il DUP per non incorrere nella sanzione del divieto di assumere (C. Conti Puglia n. 149/2016)

La necessità di variazione è destinata ad aumentare perchè la materia del turnover è soggetta a molte variabili e perchè il momento di adozione del DUP (31 luglio) appare eccessivamente anticipato rispetto agli esercizi cui si riferisce.

Vincoli sanzionati con il divieto assoluto di assumere

22

- mancata ricognizione annuale **eccedenze** di personale (art. 33, comma 2, D.Lgs.165/2001)
- mancata adozione piano delle **performance** (art. 10, comma 5, D. Lgs. 150/2009)
- mancata adozione piano triennale delle **azioni positive** (art. 48, comma 1, D. Lgs.198/2006)
- mancata rideterminazione nel triennio della **D.O.** o approvazione del **piano triennale del fabbisogno** (art. 6 c. 6 D. Lgs. 165/2001)
- violazione obbligo di **contenimento della spesa di personale** (entro il tetto 2011-2013)

Vincoli sanzionati con il divieto assoluto di assumere a T.I.

23

- **Violazione pareggio di bilancio (c. 475 lett. e L. Bilancio 2017)**
- enti strutturalmente deficitari e in **predissesto** soggetti al controllo preventivo della commissione del Ministero dell'Interno su tutte le assunzioni (242, 243bis tuel)
- **È stata eliminata la sanzione del divieto assoluto di assumere nel caso di violazione dei tempi medi di pagamento e dell'obbligo di contenere l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente**

dal 2016 il vincolo del pareggio di bilancio ha sostituito il patto di stabilità.

Gli enti soggetti al pareggio sono diversi da quelli soggetti al patto

- Il **patto di stabilità** si applicava a province, comuni con popolazione superiore a 1.000 ab., aziende speciali ed istituzioni, enti locali commissariati per infiltrazioni mafiose.
- Il **pareggio** si applica a tutti i comuni, città metropolitane e province in particolare sono soggetti al pareggio anche i comuni con popolazione = / < 1.000 ab. che erano esclusi dal patto

Le unioni di comuni sono escluse da entrambi i vincoli

Sanzioni per non rispetto del pareggio di bilancio (L. Bilancio 2017)

25

le sanzioni applicabili, a differenza di quelle previste in caso di mancato rispetto del patto, sono improntate al principio di **gradualità** e non bloccano mai del tutto le **assunzioni flessibili** (cc. 470, 471, 475 lett. e, 476 L. Bilancio 2017)

- in caso di **violazione del pareggio / omessa trasmissione** della certificazione (o invio tardivo oltre il 30 aprile)

nell'anno successivo si applica la sanzione del divieto di assumere a qualunque titolo, salvo alcune eccezioni per le assunzioni con contratto a tempo determinato; **(sociali, educativi, vigili e protezione civile)**

- nel caso di **scostamento** negativo del saldo **< 3%** / **ritardato invio** della certificazione (oltre il 31 marzo ma entro il 30 aprile)

il blocco assunzionale riguarda solo i tempi indeterminati. Restano perciò possibili tutti i contratti flessibili

È prevista anche una **premialità** in caso di comportamento virtuoso (pareggio rispettato con scostamento **< 1%**) dal 2018 incremento del turnover al 75%

Il pareggio di bilancio (L. 232/2016)

26

La nuova normativa

- migliora la situazione dei **comuni maggiori** perchè in caso di violazione, godono di un regime meno rigoroso che in passato (ad es. a certe condizioni restano salve le assunzioni a tempo determinato) ed in caso di comportamento virtuoso sono premiati con un maggior turnover
- peggiora quella dei **piccoli comuni**, non solo perchè se non rispettano il pareggio devono fare i conti con limiti assunzionali che prima non avevano (ad es. divieto di assumere) ma in caso di comportamento virtuoso non sono premiati (il c. 479 lett. d L Bilancio 2017 si riferisce solo agli enti del c. 228 L Stabilità 2016 = soggetti al patto). Il turnover ordinario dei piccoli comuni (100% dei cessati) è più favorevole di quello premiale (75% risparmio)

Le assunzioni a tempo indeterminato

Enti soggetti al patto

27

Quali sono le percentuali attualmente previste

D.L. 113/2016 modifica il c. 228 L.208/2015

- negli anni 2016-2018 i comuni con meno di 10.000 ab. possono assumere entro il **75%** se il rapporto dipendenti (T.I.) / popolazione dell'anno precedente è inferiore a quello fissato per gli enti dissestati con Decreto Ministro Interno (art. 16 c. 2bis D.L. 113/2016).

per il triennio 2014-2016 i rapporti sono (DM Interno 20/7/2014):

- Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti: 1/123;
- Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti: 1/137;
- Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti: 1/143;
- Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti, 1/151.

Le assunzioni a tempo indeterminato

Enti soggetti al patto

28

Quali sono le percentuali attualmente previste

L. Bilancio 2017 (c. 479 lett. d)

dal 2018 tutti i comuni (indipendentemente dal numero di ab.) possono assumere entro il **75%** del turnover se nell'anno precedente:

- hanno avuto un rapporto dipendenti/popolazione $<$ a quello degli enti dissestati (come per gli enti con meno di 10.000 ab.)

ed inoltre

- hanno rispettato il pareggio di bilancio con uno scostamento entrate/spese $<$ 1%

la norma ha un reale effetto premiale solo per i comuni con popolazione uguale o superiore a 10.000 ab. e solo per il 2018 in quanto dal 2019 il turnover dovrebbe riespandersi al **100%** in applicazione dell'art. 3 c. 5 DL 90/2014

Le assunzioni a tempo indeterminato

Enti soggetti al patto

29

anno	Capacità assunzionale = % di risparmio conseguito per cessazioni anno precedente
'16	<ul style="list-style-type: none">• 25%• 75% per i comuni con popolazione < 10.000 ab. e basso rapporto dip./pop.• 100% per i comuni con rapporto spese personale/spese correnti =/< al 25%.
'17	<ul style="list-style-type: none">• 25%• 75% per gli i comuni con popolazione < 10.000 ab. e basso rapporto dip./pop.
'18	<ul style="list-style-type: none">• 25%• 75% per i comuni con popolazione < 10.000 ab. e basso rapporto dip./pop.• 75% per i comuni con popolazione =/ > 10.000 ab. e basso rapporto dip./pop. Se rispettano il pareggio di bil. con uno scostamento < 1%
dal '19	<ul style="list-style-type: none">• 100% per tutti gli enti

Le assunzioni a tempo indeterminato

tabella riassuntiva del turnover del comparto **2017 -2019**

ente	turnover
comune fino a 1000 ab	<ul style="list-style-type: none">• 2017- 2019 = 100% dei cessati (teste) 2016/18
comune > 1.000 e < 10.000 ab. rapporto dip./pop. basso-alto	<ul style="list-style-type: none">• 2017/18 = 25% - 75% risparmio cessati 2016/17• 2019 = 100% risparmio cessati 2018
comune = / >10.000 ab. rapporto dip./pop. basso-alto e scostamento pareggio < 1%	<ul style="list-style-type: none">• 2017 = 25% risparmio cessati 2016• 2018 = 25% - 75% risparmio cessati 2017• 2019 = 100% risparmio cessati 2018
unione comuni	<ul style="list-style-type: none">• 2017 – 2019 =100% <u>risparmio cessati</u> 2016/18

Utilizzo delle graduatorie

31

- ▶ Con il DL 101/2013 è possibile attingere a graduatorie di altri enti in corso di validità per profili analoghi con convenzione anche successiva all'approvazione della graduatoria (C.C. Umbria delib. 124/13)
- ▶ C. 368 L. Bilancio 2017, proroga di un ulteriore anno la validità delle graduatorie vigenti al 1 settembre 2013 (ovvero quelle già prorogate al 2016 per effetto del DL 101/13)... non vengono prorogate quelle approvate successivamente a tale data.
- ▶ Con l'art. 1 del DL Milleproroghe si rimedia estendendo la validità delle graduatorie approvate successivamente a tale data.

LE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO

TURNOVER DIRIGENTI

32

la capacità assunzionale dei dirigenti è regolata dalla L. Stabilità 2016 separatamente da quella del comparto (c. 219) ed è incerta in quanto non è chiaro come tale disciplina si applichi agli enti locali.

il c. 219 stabilisce che, nelle more della riforma Madia sono indisponibili i posti vacanti al 15 ottobre 2015 (al netto dei dirigenti in servizio ma senza incarico/incarico di studio, in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa).

I contratti di conferimento degli incarichi dirigenziali perfezionatisi dopo il 15 ottobre 2015 e fino all'entrata in vigore della legge di stabilità, sono automaticamente risolti

LE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO TURNOVER DIRIGENTI

33

secondo la Corte dei Conti

- la norma consente agli enti locali di **coprire solo i posti resisi vacanti dopo il 15 ottobre 2015** (Puglia 73/2016, Lazio 87/2016, Lombardia 209/2016)

La conferenza unificata e Anci hanno una posizione di maggior apertura

mentre

- il divieto di assumere sui **posti indisponibili** riguarda tutte le assunzioni qualunque sia la tipologia contrattuale adottata e, dunque, anche le assunzioni a tempo determinato (in dotazione organica) ex **art. 110 c. 1 TUEL** (da ultimo Corte Conti Veneto 12/2017)

LE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO TURNOVER DIRIGENTI

34

In assenza di specifica nuova disciplina contenuta nella L. Stabilità 2016, per la copertura dei posti (disponibili), si applicano le percentuali di **turnover** previste dalla normativa precedente (DL 90/2014)

il c. 219 non indica % e il c. 228 regola solo il comparto (C. Conti Puglia 73/2016 e, da ultimo, Corte Conti Veneto 12/2017; Anci)

Il calcolo della percentuale di risparmio utilizzabile deve considerare le cessazioni del solo personale dirigenziale (come stabilito per il personale del comparto dal c. 228)

LE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO TURNOVER DIRIGENTI

35

il regime limitativo del turnover dei dirigenti introdotto dal c. 219 non ha più ragione d'essere perchè finalizzato ad una riforma che non potrà più essere varata

*scopo della norma è quello di lasciare inalterata la situazione dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015.(data di approvazione del disegno di legge di stabilità 2016 da parte del CDM) **per dare piena attuazione alla riforma** senza che questa possa essere in qualche modo pregiudicata da assunzioni fatte per eludere lo scopo della stessa (Lombardia 209/2016)*

Il blocco delle assunzioni potrebbe considerarsi **disapplicato**

LE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO

TURNOVER DIRIGENTI

36

nel 2017 gli enti possono procedere ad assunzioni a copertura di **tutti i posti vacanti** nei limiti delle seguenti percentuali di turnover:

- enti art. 3 c. 5 DL 90/2014
 - **2017**
 - 80% risparmio cessazioni 2016 dirigenti + resti 2016 - 2014
 - 100% per enti virtuosi + resti 2016 - 2014
 - **2018 ss**
 - 100% risparmio cessazioni dirigenti 2017 + resti 2017 - 2015

Le assunzioni a t. indeterminato

37

capacità assunzionale del 2017

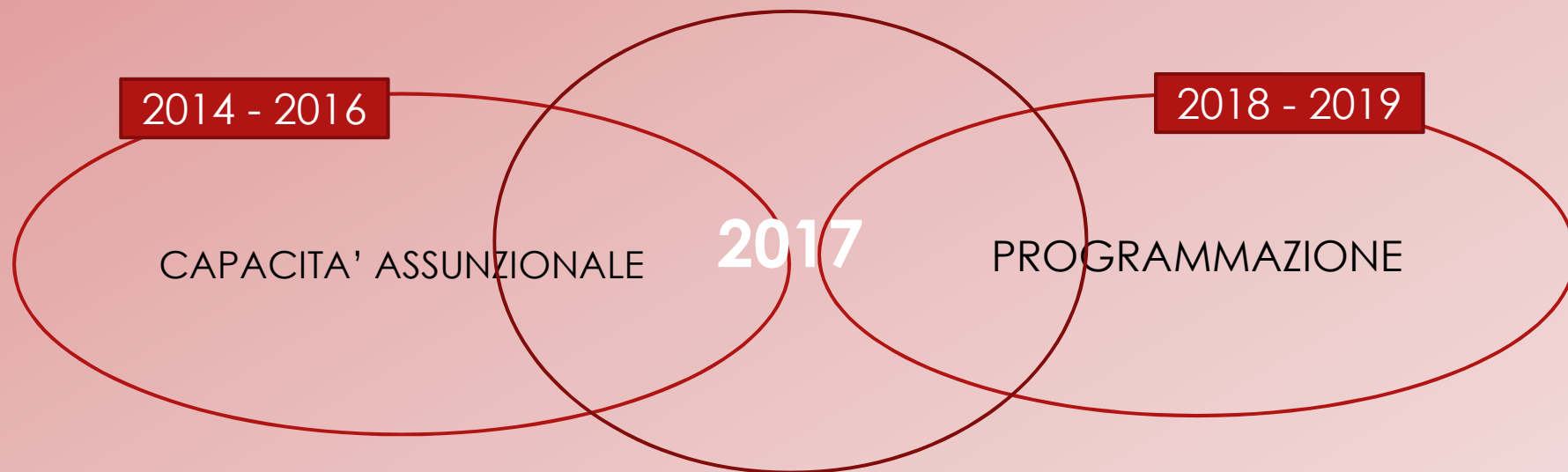
- **enti non soggetti al patto** (L. stabilità 2007; C.Conti SS.RR. 52/2010)
100% del personale cessato (teste) dal 2015 al 2006
(= capacità 2016 + resti anni 2015 – 2007)
- **enti soggetti al patto**

budget 2017 (L. stabilità 2016)	comparto	- 25% del risparmio da cessazioni 2016 - 75% enti con ab. < 10.000 e basso rap.dip./ab.
	dirigenza	- 80% risparmio cess. 2016 su p. vacanti dal 15 ott. 2015 - 100% rapporto sp. pers./sp. correnti > 25%
resti budget 2016 (L. stabilità 2016)	comparto	- 25% del risparmio da cessazioni 2015 - 75% enti con ab. < 10.000 e basso rap.dip./ab. - 100% rapporto sp. pers./sp. correnti < 25%
	dirigenza	- 80% risparmio cess. 2015 su p. vacanti dal 15 ott. 2015 - 100% rapporto sp. pers./sp. correnti > 25
resti budget 2015–14 (DL 90/2014)	comparto e dirigenza	- 60% risparmio da cessazioni 2014- 13 - 100% nel 2015 rapporto sp. pers./sp. Corr. > 25% - 80% nel 2014 rapporto sp. pers./sp. Corr. > 25%

Le assunzioni a tempo indeterminato Cumulo e resti

38

L'ente ha a disposizione un arco temporale di 6 anni



Grazie dell'attenzione....