

## In questo numero:

### Personale

- 1** Eliminato il rapporto tra le spese di personale e quelle correnti
- 3** Ampliato il turnover per gli enti fino a 10.000 abitanti
- 5** Via alla mobilità nelle more del ricollocamento dei soprannumerari
- 8** Sblocco degli incarichi fiduciari
- 10** Mano tesa alle fusioni
- 12** Il *payroll giving* pro terremoto in busta paga
- 15** Al via lo straordinario elettorale

*Personale*

## Eliminato il rapporto tra le spese di personale e quelle correnti

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti di pubblica amministrazione*

*Il governo blocca la Corte dei conti. Il decreto enti locali, art. 16, comma 1, del D.L. 113/2016, abrogando la norma che prevedeva il contenimento dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti, ha neutralizzato l'interpretazione estensiva che la sezione Autonomie aveva dato di questa disposizione.*

*(Articolo pubblicato sul Quotidiano Enti Locali e PA del Sole24Ore il 27 giugno 2016 in versione aggiornata).*

### **L'impianto normativo**

**L**a vicenda nasce dal comma 557 della legge 296/2006, che impone agli enti soggetti all'ex patto di stabilità l'obbligo di ridurre le spese di personale. La norma sembrava "suggerire" agli enti alcuni comportamenti virtuosi che avrebbero consentito il raggiungimento dell'obiettivo. Le tre strade riguardavano: a) la riduzione dell'incidenza delle spese di personale su quelle correnti; b) la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative; c) il contenimento dei costi della contrattazione decentrata. Queste sono qualificate come azioni da modulare "in termini di principio", quindi sembravano non rappresentare vincoli immediatamente applicabili.

A sovvertire questo orientamento ci hanno pensato i magistrati contabili che, con la delibera 16/2016 della sezione Autonomie, hanno chiarito la cogenza dei limiti imposti dal comma 557, ivi compresa la riduzione prevista dalla lettera a). Posizione che trasformava il principio in obbligo facendo rivivere, di fatto, l'abrogato articolo 76, comma 7, del Dl 112/2008.

Non si tratta di una discussione accademica, perché l'orientamento della magistratura contabile metteva in seria difficoltà la politica del personale degli enti locali. Non si deve dimenticare che la nuova contabilità armonizzata già faceva peggiorare, a parità di condizioni, il rapporto fra spesa di personale e spesa corrente. E il mancato rispetto anche della sola lettera a) implicava il blocco delle assunzioni, con qualsiasi strumento contrattuale. Il decreto risolve il problema alla radice.

### **L'interpretazione della Corte dei conti**

Ma a ben guardare rimane sul tappeto un domanda: le lettere b) e c) del comma 557 sono da considerarsi cogenti oppure no? La deliberazione 16/2016 non affronta in modo esplicito la tematica ma le motivazioni utilizzate per la lettera a) sembrerebbero immediatamente applicabili anche alle rimanenti due indicazioni di "principio". Sul contenimento degli oneri per la contrattazione decentrata il pensiero corre alla legge di stabilità 2016 che ha riproposto e aggiornato il tetto al salario accessorio già previsto dall'articolo 9, comma 2-bis, del Dl 78/2010.

Ma la situazione diventa un caos se si pensa che la lettera c), come tutto il comma 557, confronta l'anno di riferimento con il triennio 2011/2013, mentre la manovra 2016 impone il raffronto con il 2015. Il problema rimane aperto anche per la lettera b) che dovrebbe imporre una riduzione dei costi collegati al funzionamento delle strutture di vertice della macchina amministrativa ponendo l'accento sulla necessità di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico. Fino a oggi questa previsione è rimasta lettera morta e si spera che nessuno voglia riportarla alla ribalta.

### **Le questioni irrisolte**

Quindi, ad oggi, quali sono i vincoli vigenti? Oltre a quelli già accennati per gli enti soggetti all'ex patto di stabilità, per le restanti amministrazioni locali il riferimento è al comma 562 della legge 296/2006, il quale impone loro di non superare il tetto rappresentato dalla spesa di personale del 2008. Da non dimenticare, poi, per tutti, il vincolo al lavoro flessibile previsto dall'articolo 9, comma 28, del Dl 78/2010, la cui applicazione è oggetto di grande dibattito in quanto non è chiaro se per gli enti virtuosi sia ancora vigente il limite della spesa 2009 oppure non esista alcun tetto, con una pronuncia della Corte dei Conti che propende per la prima soluzione.

*Personale*

## Ampliato il turnover per gli enti fino a 10.000 abitanti

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti di pubblica amministrazione*

*La Legge di conversione riscrive le regole sul turnover per gli enti fino a 10.000 abitanti elevando il limite dal 25 al 75% se il rapporto tra personale e popolazione rientrano nei parametri previsti per gli enti dissestati.*

### **Il contesto normativo**

**L**a lettera della norma è contenuta nell'art. 16, comma 1-bis, del D.L. 113/2016 come modificato in sede di conversione. Il legislatore ha accolto alcune istanze sollevate dagli enti di minori dimensioni prevedendo regole particolari per la sostituzione del personale di ruolo.

Si riporta la disposizione normativa dividendo il testo in due parti:

*Art. 16, comma 1-bis, D.L. 113/2016:*

*"All'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Fermo restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, 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 di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti.»"*

La novità interviene aggiungendo un caso particolare all'art. 1, comma 228, della Legge di stabilità 2016 che fissava il turnover del personale non dirigente al 25% per gli anni dal 2016 al 2018 per tutti gli enti locali. Percentuale che aumentava, ma solo per l'anno 2016, al 100% per gli enti con l'incidenza delle spese di personale su quelle correnti inferiori al 25%.

Inoltre, è necessario ricordare il comma 762 della stessa Legge di stabilità che continuava ad applicare, richiamando l'art. 1, comma 562, della L. 296/2006, il turnover pieno agli enti che nel 2015 non erano soggetti al patto di stabilità. Per dare continuità a questo principio la prima parte del comma 1-bis dell'art. 16 del D.L. in

commento ne ribadisce l'applicazione riportando di fatto il testo del comma 762 che, in caso contrario, poteva rimanere travolto da questa nuova disposizione.

### **L'ampliamento del turnover al 75%**

La disposizione è rivolta agli enti con meno di 10.000 abitanti che hanno un rapporto medio dipendenti-popolazione inferiore a quello previsto per gli enti in condizioni di dissesto secondo quanto previsto dal DM attuativo dell'art. 263, comma 2, del Tuel.

In caso di rispetto del limite il turnover è aumentato dal 25 al 75% relativamente al periodo 2016-2018.

Per il triennio 2014-2016 il rapporto è fissato dal DM 24/07/2014 il quale prevede i seguenti parametri:

fascia demografica	rapporto medio dipendenti-popolazione
fino a 499 abitanti	1/78
da 500 a 999 abitanti	1/103
da 1.000 a 1.999 abitanti	1/123
da 2.000 a 2.999 abitanti	1/137
da 3.000 a 4.999 abitanti	1/143
da 5.000 a 9.999 abitanti	1/151
da 10.000 a 19.999 abitanti	1/145
da 20.000 a 59.999 abitanti	1/133
da 60.000 a 99.999 abitanti	1/117
da 100.000 a 249.999 abitanti	1/107
da 250.000 a 499.999 abitanti	1/79
da 500.000 abitanti e oltre	1/75

*Personale*

## Via alla mobilità nelle more del ricollocamento dei soprannumerari

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti di pubblica amministrazione*

*Il ricollocamento del personale soprannumerario delle province non è ancora concluso e le problematiche operative non sembrano di veloce soluzione. Per questo il D.L. enti locali cerca di sbloccare la mobilità nelle regioni che sono vicine al traguardo e che hanno ricollocato almeno il 90% dei soprannumerari (art. 16, c. 1-ter, D.L. 113/2016)*

### Una storia complicata

**L**a vicenda nasce nel 2015 quando il legislatore ha disegnato il percorso per ricollocare il personale soprannumerario delle province (art. 1, c. 424, L. 190/2014, integrato dall'art. 4, c. 2-bis, del D.L. 78/2015); dettagli operativi sono stati oggetto di regolamentazione con il D.M. 14/09/2015. Di fatto il ricollocamento del personale delle province diventava per il legislatore una priorità assoluta (salvo alcune eccezioni per particolari profili professionali) tanto da bloccare, nelle more di tale procedura, qualunque politica sul personale, partendo dalle assunzioni a tempo indeterminato fino alla mobilità.

Nel frattempo l'art. 5, c. 6, del D.L. 78/2015 (poi il comma 234 dell'art. 1 della L. 208/2015 di cui si dirà in seguito) sbloccava le assunzioni e la mobilità del personale della polizia locale nelle regioni ove erano stati assorbiti tutti i soprannumerari. In tal senso la Funzione pubblica elencava le regioni virtuose (Funzione pubblica, prot. 10669 del 29/02/2016): Basilicata, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Piemonte e Veneto. Lo sblocco per la P.L. veniva poi esteso anche al Molise e alla Puglia (Funzione pubblica, prot. 37870 del 18/07/2016). Con una ulteriore nota prot. 42335 dell'11/08/2016 viene compresa anche la Toscana.

Successivamente è intervenuta la Legge di stabilità 2016 (art. 1, c. 234, L. 208/2015) con la quale il legislatore sbloccava le assunzioni a conclusione della ricollocazione del personale circoscrivendo l'ambito di analisi al territorio delle singole regioni e delegando la Funzione Pubblica a sancire ufficialmente questo momento. La stessa Funzione pubblica con nota prot. 37870 del 18/07/2016 dava il via libera, per tutto il personale (e non più alla sola PL), alle seguenti regioni: Emilia Romagna, Lazio, Marche e Veneto. Con una ulteriore nota prot. 42335 dell'11/08/2016 vengono bloccate anche Basilicata, Piemonte e Sardegna.

Da ultimo (per ora) si annovera la previsione dell'art. 16, c. 1-ter, del D.L. 113/2016 il quale ammette lo sblocco delle procedure di mobilità per gli enti appartenenti alle regioni che hanno ricollocato il 90 per cento del personale soprannumerario delle province.

*Art. 16, c. 1-ter, D.L. 113/2016*

*A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nelle regioni in cui sia stato ricollocato il 90 per cento del personale soprannumerario delle province, i comuni e le città metropolitane possono riattivare le procedure di mobilità.*

Pur nel silenzio della norma sembra potersi estendere anche a tale previsione un ruolo di "certificatore" alla Funzione Pubblica la quale dovrà indicare quali regioni siano in possesso del requisito per il tramite del portale mobilità (<http://www.mobilita.gov.it>).

Per quanto riguarda le procedure di mobilità lo sblocco dovrebbe riferirsi sia alla mobilità volontaria (art. 30, D.Lgs. 165/2001) che a quella obbligatoria (art. 34 e 34-bis, D.Lgs. 165/2001).

La norma conferma implicitamente l'impossibilità di procedere alla mobilità nelle more delle procedure previste dal c. 424 da parte di tutte le amministrazioni destinatarie.

### Lo stato dell'arte

Si riepilogano le note della Funzione Pubblica con le quali sono state ufficialmente sbloccate le assunzioni della P.L. ovvero di tutto il personale:

Regione	Sblocco personale della P.L. art. 5, c. 6, D.L. 78/2015	Sblocco di tutto il personale art. 1, c. 234, L. 208/2015	Sblocco della mobilità art. 16, c. 1-ter, D.L. 113/2016
Basilicata	29/02/2016 prot. 10669	11/08/2016 prot. 42335	compreso nell'art. 1, c. 234
Calabria			
Campania			
Emilia-Romagna	29/02/2016 prot. 10669	18/07/2016 prot. 37870	compreso nell'art. 1, c. 234
Friuli-Venezia Giulia			
Lazio	29/02/2016 prot. 10669	18/07/2016 prot. 37870	compreso nell'art. 1, c. 234
Liguria			
Lombardia			
Marche	29/02/2016 prot. 10669	18/07/2016 prot. 37870	compreso nell'art. 1, c. 234
Molise	18/07/2016 prot. 37870		
Piemonte	29/02/2016 prot. 10669	11/08/2016 prot. 42335	compreso

			nell'art. 1, c. 234
Puglia	18/07/2016 prot. 37870		
Sardegna	compreso nell'art. 1, c. 234	11/08/2016 prot. 42335	compreso nell'art. 1, c. 234
Sicilia			
Toscana	11/08/2016 prot. 42335		
Trentino-Alto Adige			
Umbria			
Valle d'Aosta			
Veneto	29/02/2016 prot. 10669	18/07/2016 prot. 37870	compreso nell'art. 1, c. 234

*Personale*

## Sblocco degli incarichi fiduciari

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti di pubblica amministrazione*

*Il decreto enti locali (art. 16, comma 1-quater, D.L. 113/2016) esclude esplicitamente gli incarichi fiduciari ex art. 110, c. 1, del Tuel dal tetto di spesa del lavoro flessibile (art. 28, c. 2, del D.L. 78/2010). In questo modo risolve un problema nato dall'interpretazione della Corte dei Conti, Sez. Autonomie, n. 14/2016 che aveva chiarito la portata della norma, esprimendosi in modo diametralmente opposto*

### **Esclusi dai limiti sul lavoro flessibile gli incarichi fiduciari**

**A**ncora una volta il legislatore è costretto ad intervenire per risolvere problematiche applicative sorte a seguito delle interpretazioni elaborate dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie. Nel caso specifico si discuteva se gli incarichi (c.d. fiduciari) conferiti con contratti a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, c. 1, del Tuel rientrassero o meno nei limiti previsti per il lavoro flessibile di cui all'art. 9, c. 28, del D.L. 78/2010, ovvero il 100% della spesa sostenuta a tale titolo nel 2009.

La ricostruzione specifica della vicenda normativa richiederebbe diverse pagine poiché nel corso del tempo la materia degli incarichi è stata modificata più volte intervenendo sia sull'art. 19 del D.Lgs. 165/2001 che sull'art. 110, c. 1, del Tuel. Cercando di sintetizzare, la Corte dei Conti inizialmente riteneva che questi specifici contratti a termine non rientrassero nei vincoli di spesa previsti per il lavoro flessibile in quanto erano previsti altri limiti quantitativi (un tempo contenuti nell'art. 19 del D.Lgs. 165/2001).

Con la modifica dell'art. 110, c. 1, del Tuel (avvenuta a mente dell'art. 11, c. 1, lett. a) del D.L. 90/2014) il legislatore aveva fissato tale limite nel 30% dei posti di qualifica dirigenziale previsti in dotazione organica. Per tale motivo si riteneva che, almeno per i dirigenti, questi incarichi continuassero ad essere esclusi dal vincolo sul lavoro flessibile.

A spargiare le carte è arrivata la Corte dei Conti, Sez. Autonomie, con la pronuncia 14/SEZAUT/2016/QMIG dell'aprile 2016 la quale sanciva una interpretazione diametralmente opposta: "Le spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010".

La nuova linea interpretativa imbrigliava i modelli di governance degli enti di maggiori dimensioni che si vedevano preclusa questa possibilità se nel 2009 non avevano utilizzato tale istituto normativo.

E' a questo punto che interviene il decreto enti locali che all'art. 16, c. 1-quater, del D.L. 113/2016 interviene chirurgicamente sull'art. 9, c. 28, del D.L. 78/2010 introducendo una esplicita norma di esclusione per gli incarichi a tempo determinato previsti dall'art. 110, c. 1, del Tuel.

*Art. 16, c. 1-quater, D.L. 113/2016*

*All'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dopo l'ottavo periodo è inserito il seguente: «Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».*

### **Un problema aperto**

La linea interpretativa della Sezione Autonomie n. 14/2016 se, da una parte, poteva mettere in difficoltà gli enti con dirigenza che non avevano in essere nel 2009 incarichi fiduciari, dall'altra poteva essere un'opportunità per quegli enti che aveva utilizzato nel 2009 questi contratti. In questa corrente di pensiero, infatti, il plafond del 2009 poteva essere incrementato comprendendo anche gli incarichi dirigenziali consentendo nel 2016 di stipulare contratti a termine anche di natura non dirigenziale. Se da una parte non dovrebbero esserci dubbi sul fatto che le scelte operate dall'ente sia legittime *ratione temporis* dall'altra richiederanno un tempestivo ripensamento delle politiche gestionali e sul personale dopo la modifica prevista dal decreto enti locali.

### **Gli incarichi extra dotazione organica**

La puntualità chirurgica del decreto enti locali apre un nuovo ordine di problemi per quanto attiene agli incarichi fiduciari a termine fuori dotazione organica previsti dall'art. 110, c. 2, del Tuel. Ad una prima lettura si potrebbe concludere che, in assenza di una specifica disposizione che li esclude, debbano rientrare nei vincoli dei rapporti di lavoro flessibile.

In merito alla distinzione tra i due istituti previsti dall'art. 110, commi 1 e 2, del Tuel si riporta l'analisi effettuata dalla Corte dei Conti Calabria, sezione giurisdizionale, con la sentenza n. 193/216: "Il diverso ambito di applicazione delle due ipotesi, oltre a risultare evidente dal dato letterale, riferendosi un caso di copertura di posti di responsabile di area economico-finanziaria "già in organico", l'altro ai contratti a tempo determinato stipulati "al di fuori della dotazione organica", è chiarito anche dalle SS.RR. di questa Corte che in sede di controllo (Del. nn. 12 e 13 del 2011) si sono pronunciate in ordine alla diretta applicabilità agli enti territoriali, limitatamente al conferimento degli incarichi dirigenziali a contratto previsti dall'art. 110, comma 1 TUEL, delle disposizioni contenute nell'art. 19 commi 6 e 6 bis del D.Lgs. n. 165 del 2011 ed hanno avuto modo di definire quella al comma 2 come "una fattispecie del tutto diversa da quella disciplinata dal comma precedente, in quanto volta a sopperire ad esigenze gestionali straordinarie che, sole, determinano l'opportunità di affidare funzioni, anche dirigenziali, extra ordinem e quindi al di là delle previsioni della pianta organica dell'Ente locale".".

*Personale*

## Mano tesa alle fusioni

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti di pubblica amministrazione*

*Nessun limite alle assunzioni di personale, sia tempo indeterminato che a termine, per i comuni che si fondono. La previsione interessa tutti gli enti, anche quelli con il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente superiore al 30 per cento (art. 16, comma 1-quinques, del D.L. 113/2016).*

### **Le agevolazioni in materia di personale a favore delle fusioni**

L'obiettivo di razionalizzare gli enti locali attraverso le fusioni passa anche per uno degli aggregati più sensibili: il personale. Per questi enti sono previste due norme che di fatto lasciano la mano libera agli enti che intraprendono tale percorso virtuoso.

La prima norma è contenuta nell'art. 1, c. 450, della L. 190/2014 che non poneva alcun limite, nei primi cinque anni, relativamente alle facoltà assunzionali e ai contratti a tempo determinato agli enti fusi con un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30%. Il decreto enti locali, art. 16, c. 1-quinques, D.L. 113/2016, cancella questa condizione. La norma di maggior favore si applica quindi a tutti gli enti che procedono alla fusione.

Prima della modifica normativa gli enti che non rispettavano il limite del 30% potevano assumere nel limite del turnover pieno (art. 1, c. 562, L. 296/2006, cfr. Corte Conti Toscana n. 339/2015).

L'unica condizione stabilita consiste nel rispetto dei vincoli generali in materia di spesa di personale. Sicuramente il riferimento deve rinvenirsi nei commi 557 e 562 dell'articolo unico della L. 296/2006, ma, non di meno, la previsione può ricomprendere il rispetto dell'art. 9, comma 28, del Dl. 78/2010, in tema di lavoro flessibile, e del comma 236 della legge di stabilità 2016, in tema di blocco delle risorse da destinare al salario accessorio. E' appena il caso di rilevare che anche tali amministrazioni rientrano nel campo di applicazione del comma 424 della legge di stabilità 2015 e, quindi, devono riservare le facoltà assunzionali al riassorbimento dei dipendenti degli enti di area vasta in soprannumero.

Non sono previsti trattamenti differenziati nei confronti del personale non dirigente rispetto al personale dirigente.

*Art. 1, c. 450, L. 190/2014 (nel testo in vigore dal 21 agosto 2016)*

*Al fine di promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata:*

*a) ai comuni istituiti a seguito di fusione fermi restando il divieto di superamento della 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, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato; (...)*

La seconda norma è contenuta nell'art. 1, c. 229, della L. 208/2015 consente, agli enti fusi dal 2011 in poi, di assumere personale nel limite del 100% delle cessazioni intervenute nell'anno precedente. L'agevolazione è prevista anche per le unioni di comuni.

*Art. 1, c. 229, L. 208/2015 (in vigore dal 1 gennaio 2016)*

*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.*

Le due disposizioni sembrano integrarsi tra di loro prevedendo sostanzialmente due momenti per gli enti fusi dal 2011 in poi:

- per i primi cinque anni non vi sono vincoli alle facoltà assunzionali e al tempo determinato;
- successivamente le facoltà assunzionali sono al 100%.

Ovviamente, sempre nel rispetto dei vincoli generali sulla spesa di personale.

*Irpef*

## Il payroll giving pro terremoto in busta paga

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti di pubblica amministrazione*

*I termini inglesi hanno fascino ed entrano nel linguaggio quotidiano: si tratta della classica raccolta fondi effettuata dal datore di lavoro direttamente in busta paga previa autorizzazione da parte del dipendente. In questo periodo si sta diffondendo la pratica meritoria di devolvere un'ora (o più di lavoro) a favore dei territori colpiti dal terremoto del 24 agosto 2016. Analizziamo i riflessi fiscali e operativi.*

### Le agevolazioni fiscali

**L**e norme fiscali che consentono dei benefici fiscali sulle erogazioni liberali a favore delle ONLUS da parte dei soggetti Irpef sono alternativamente:

- a) la deducibilità nei limiti del 10% del reddito con il massimale di 70.000 euro (l'erogazione liberale è deducibile fino al minore dei due limiti) prevista dall'art. 14 del D.L. 35/2005;
- b) la detribilità del 26% delle erogazioni effettuate per un importo non superiore a euro 2.065,83 prevista dal comma 1.1 dell'art. 15 del Tuir.

La circolare n. 55/2001 (risposta 1.6.2) stabilisce che la detrazione è riconosciuta alle seguenti condizioni:

- l'erogazione in denaro sia utilizzata, nell'ambito dell'attività istituzionale della ONLUS, a favore dei soggetti che versano in una condizione di bisogno;
- l'erogazione sia indicata nelle scritture contabili dell'Organizzazione non lucrativa.

A tal fine viene previsto l'obbligo, in capo alla stessa ONLUS che percepisce l'erogazione, di certificare la spettanza o meno della detrazione d'imposta.

La successiva circolare n. 11/2014 ha chiarito che anche per la fruizione della deduzione di cui all'articolo 14, comma 1, del D.L. 35/2005 è necessario il rilascio da parte della ONLUS della documentazione attestante la spettanza della deduzione. In caso di successive erogazioni liberali effettuate nel corso di un medesimo periodo di imposta potrà essere rilasciata al contribuente un'unica attestazione con il riepilogo annuale delle erogazioni stesse. La ONLUS deve anche documentare che l'erogazione è stata indicata nelle scritture contabili ai sensi dell'art. 14, comma 2, dello stesso D.L.

La circolare n. 17/2015 ha infine chiarito che la scelta tra deduzione e detrazione deve essere univoca nell'anno anche a fronte di più erogazioni a soggetti diversi. Per espressa previsione dell'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 460 del 1997, "la deducibilità dal reddito imponibile prevista dall'articolo 10, comma 1, lett. g) del TUIR è consentita a condizione che per le medesime erogazioni il soggetto erogante non usufruisca delle detrazioni d'imposta" di cui (attualmente) all'articolo 15, comma 1.1., del TUIR. L'art. 14 del d.l. n. 35 del 2005 prevede a sua volta al comma 6 il divieto di cumulo della deduzione contemplata dalla norma con "ogni altra agevolazione fiscale prevista a titolo di deduzione o di detrazione di imposta da altre disposizioni di legge".

### **Il payroll giving in busta paga**

L'Agenzia delle Entrate (risoluzioni n. 441/2008 e n. 160/2009) ha definito una procedura specifica nel caso in cui il datore di lavoro promuova delle raccolte fondi e si impegni a gestire tutti gli adempimenti amministrativi consentendo di riconoscere, in sede di conguaglio ai sensi dell'art. 23, comma 3, del D.P.R. 600/1973, la deduzione o la detrazione di imposta.

La questione muove dal fatto che i versamenti devono avvenire tramite banca, posta, carte di credito o di debito, carte prepagate, assegni bancari e circolari. La circolare n. 168/E del 26 giugno 1998 chiarisce che ratio deve trovarsi nella necessità, da parte dell'amministrazione finanziaria, di poter operare efficaci controlli sulle detrazioni in parola, nonché nell'esigenza di prevenire eventuali abusi.

In questo caso viene definita una procedura che tiene conto del fatto che il datore di lavoro-sostituto d'imposta si propone di semplificare gli oneri a carico del dipendente-donante, assicurando la tracciabilità dei versamenti e la riferibilità dell'erogazione all'effettivo donante.

La procedura che si ricava dalle citate risoluzioni è la seguente in caso di erogazione pari ad un'ora di stipendio:

a) il dipendente deve autorizzare singolarmente, con apposito modulo, la trattenuta dell'ora (o delle ore) di stipendio con l'indicazione del mese (o dei mesi) di riferimento e deve, altresì, dare mandato individuale ad effettuare per suo conto l'erogazione liberale a favore di una determinata ONLUS tramite bonifico bancario. In questa sede il dipendente dovrà rilasciare una specifica dichiarazione, appositamente sottoscritta, con la quale esprima in modo chiaro se beneficiare della detrazione prevista dall'art. 15, comma 1.1, del Tuir oppure se godere della deducibilità dal reddito complessivo ai sensi dell'art. 14, comma 1, della D.L. 35/2005;

b) il datore di lavoro trattiene la somma concordata nel mese prefissato (o nei mesi fissati), indicando sul relativo cedolino una voce esplicativa dalla quale risulti che la somma viene trattenuta per essere versata a una determinata ONLUS a titolo di erogazione liberale;

c) il datore di lavoro, sulla base dei singoli mandati, effettua tramite bonifico, il versamento dell'intera somma raccolta, specificando nella causale che l'erogazione

liberale è effettuata per conto dei dipendenti mandanti, con l'indicazione del numero degli eroganti e il mese di riferimento;

d) in relazione a ciascun bonifico il datore di lavoro compila un elenco in duplice copia contenente i nominativi dei donanti, l'importo a ciascuno trattenuto e versato e il mese in cui è stata effettuata la trattenuta e lo trasmette alla ONLUS;

e) la ONLUS restituisce al datore di lavoro una copia dell'anzidetto elenco contenente una dichiarazione di ricevuta, sottoscritta dal rappresentante legale della ONLUS, della somma totale ad essa versata con gli estremi del bonifico bancario. Anche se non specificato nelle citate risoluzioni, è necessario che la ONLUS dichiari che i versamenti sono stati registrati nelle scritture contabili ai sensi della normativa vigente atteso che costituisce presupposto necessario per la deduzione/detrazione dell'erogazione;

f) il datore di lavoro rilascia nominativamente a ciascun dipendente-donante una specifica attestazione contenente, oltre ai dati dell'ente stesso, la dichiarazione di avere effettuato un bonifico alla ONLUS (di cui dovrà essere indicata la denominazione completa) per suo ordine e conto, indicando la data del bonifico, l'importo trattenuto e versato a titolo di erogazione liberale unitamente ad una copia della ricevuta rilasciata dalla ONLUS;

g) il datore di lavoro dovrà farsi carico di far attestare da ogni ONLUS l'entità complessiva dell'erogazione ricevuta dal singolo dipendente e di consegnare a quest'ultimo la relativa ricevuta;

h) il datore di lavoro riconosce al dipendente la detrazione in sede di conguaglio di fine anno o di fine rapporto, ai sensi dell'art. 23, comma 3, del DPR n. 600 del 1973. Pur in assenza di una specifica indicazione da parte delle Entrate si ritiene che il sostituto d'imposta possa anche considerare, in sede di conguaglio, l'onere deducibile transitato in busta paga.

### **Un problema "aperto"**

Il *payroll giving* prevede solitamente un'erogazione liberale pari ad un'ora (o più) di lavoro. Dal punto di vista pratico si ritiene che il dipendente possa disporre solamente delle somme nette a sua disposizione e quindi la trattenuta, che costituisce l'erogazione liberale, deve essere effettuata sul netto del cedolino.

A questo punto iniziano i problemi: cosa si vuole donare? Il corrispettivo netto o lordo di un'ora di lavoro?

Si suggerisce di operare sull'importo lordo della retribuzione oraria (eventualmente abbattuto di una percentuale fissa) in quanto l'importo netto dipende a sua volta dalla deduzione/detrazione applicata.

*Personale*

## Al via lo straordinario elettorale

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti di pubblica amministrazione*

*Con la pubblicazione del decreto di indizione del referendum costituzionale, si mette in moto la macchina organizzativa che porterà allo svolgimento del predetto referendum. La norma, modificata dal 2014, prevede un preciso arco temporale nel quale i dipendenti degli enti locali possono effettuare lo straordinario, che, nei limiti fissati sempre dalla legislazione, sarà poi rimborsato dallo Stato.*

### La norma di riferimento

**L**e disposizioni che regolano la materia sono contenute nel D.L. 18 gennaio 1993, n. 8, il quale è stato recentemente modificato dal n. 1) della lett. d) del comma 400 dell'art. 1 della L. 27 dicembre 2013, n. 147. In particolare, l'art. 15, comma 1, del suddetto decreto, nel testo oggi vigente, e rubricato "lavoro straordinario dei dipendenti comunali in occasione di consultazioni elettorali", così dispone:

*"1. In occasione della organizzazione tecnica di consultazioni elettorali il personale dei comuni, addetto a servizi elettorali, può essere autorizzato dalla rispettiva amministrazione, anche in deroga alle vigenti disposizioni, ad effettuare lavoro straordinario entro il limite medio di spesa di 40 ore mensili per persona e sino ad un massimo individuale di 60 ore mensili, per il periodo intercorrente dal cinquantacinquesimo giorno antecedente la data delle consultazioni al quinto giorno successivo alla stessa data. Il limite medio di spesa si applica solo ai comuni con più di cinque dipendenti"*

### Il decreto di indizione e il periodo di riferimento

Il decreto del Presidente della Repubblica, di indizione del referendum popolare confermativo, porta la data del 27 settembre 2016 e fissa il giorno del referendum nel 4 dicembre 2016. Da questa data, come indicato nella norma sopra riportata, scattano i termini entro i quali i dipendenti possono effettuare lavoro straordinario: dal 55-esimo giorno antecedente al quinto giorno successivo. Pertanto, l'arco temporale che qui rileva va dal 10 ottobre 2016 e si protrae fino al 9 dicembre 2016. Detti termini sono ribaditi dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - con la circolare n. 10/2016 del 4 ottobre 2016. Si noti che, pur se i calcoli vadano effettuati escludendo il giorno delle votazioni, nella medesima giornata i dipendenti possono, senza dubbio, essere autorizzati a prestare il lavoro straordinario elettorale.

### L'atto di autorizzazione e i limiti individuali

Si evidenzia che, prima di permettere al personale dipendente di prestare il lavoro straordinario elettorale, il comma 2 dell'art. 15, sopra richiamato, impone l'adozione

di una determinazione, nella quale il dirigente o il responsabile di servizio autorizza il lavoro straordinario elettorale, individuando i soggetti chiamati a prestarlo e stabilendone i limiti individuali. Si ribadisce che l'adozione della determinazione deve essere preventiva allo svolgimento del lavoro straordinario elettorale. Dispone, infatti, la norma:

*“2. L'autorizzazione si riferisce al personale stabilmente addetto agli uffici interessati, nonché a quello che si intenda assegnarvi quale supporto provvisorio, con determinazione da adottare preventivamente e nella quale dovranno essere indicati i nominativi del personale previsto, il numero di ore di lavoro straordinario da effettuare e le funzioni da assolvere. La mancata deliberazione preventiva inibisce il pagamento dei compensi.”*

Relativamente ai limiti, come indicato nel comma 1, con riferimento a tutti i soggetti che devono prestare lavoro straordinario, la media individuale non può superare le 40 ore mensili. Pertanto, ad esempio, se i lavoratori interessati sono in numero di 10, le ore straordinarie autorizzabili non possono essere superiori a 400 mensili. Si rileva che non viene specificato se il riferimento al mese si debba intendere come mese da calendario oppure come mese composto da 30 giorni. Nel primo caso, il limite complessivo si ottiene moltiplicando per tre il limite mensile in quanto si considerano i mesi di ottobre, novembre e dicembre. Nella seconda ipotesi, il limite complessivo è pari al doppio del limite mensile in quanto l'arco temporale stabilito dalla norma è pari a 61 giorni (55 prima delle votazioni, il giorno delle votazioni e 5 giorni dopo la data delle votazioni) e, quindi, essenzialmente, a due mesi.

Oltre a questo vincolo, è previsto un limite individuale, quantificato in 60 ore mensili. Anche in questo caso, per quanto detto in precedenza, il limite complessivo individuale autorizzabile non può superare a 180 oppure a 120 ore, a secondo della tesi che si intende seguire.

La norma specifica la sanzione in caso di mancata adozione della determinazione di autorizzazione: il divieto di corresponsione dei relativi compensi. Si evidenzia che, anche se la norma parla di “mancata deliberazione”, il testo deve essere coordinato con il periodo precedente, il quale prevede l'adozione di una determinazione e non di una deliberazione.

### **La gestione separata degli straordinari elettorali**

Secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 2, del Ccnl 01 aprile 1999, il fondo per il lavoro straordinario può essere incrementato per compensare le prestazioni rese in occasione di tornate elettorali. Stabilisce, infatti, il predetto comma:

*2. Le risorse di cui al comma 1 possono essere incrementate con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali.*

Nello stesso senso si legge il comma 1 dell'art. 39 del Ccnl 14 settembre 2000, il quale dispone che:

*1. Il lavoro straordinario prestato in occasione di consultazioni elettorali o referendarie e quello prestato per fronteggiare eventi straordinari imprevedibili e per calamità naturali non concorre ai limiti di cui all'art. 14 del CCNL dell'1.4.1999.*

Pertanto, è necessario gestire in maniera separata le ore di lavoro straordinario elettorale dal restante straordinario per quattro motivi:

- 1) possono dar luogo all'incremento del relativo fondo;
- 2) hanno limiti ben individuati, diversi dallo straordinario ordinario;
- 3) è prevista, nel Ccnl, una norma ad hoc che ne stabilisce le modalità di remunerazione;
- 4) sono rimborsate dallo Stato.