



Consorzio Omega

Operatori Multiservizi e Gestori Ambientali

PERSONALE ENTI LOCALI

DOSSIER

CALCOLO CAPACITA ASSUNZIONALI

PREMESSA

Nell'ottica del perseguimento da parte dell'Italia degli obiettivi di contenimento del deficit e del debito pubblico entro i valori fissati in sede europea, la legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) ha previsto dei vincoli assunzionali in capo ai Comuni al fine di contenere la spesa per il personale.

A norma dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006 "Per gli enti non sottoposti alle regole 5 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 - 2004 secondo l'originaria formulazione della norma.

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.

Per i Comuni di minori dimensioni (cd. "fuori patto") la norma ha posto due criteri per il contenimento della spesa di personale, stabilendo sia il tetto massimo finanziario (vincolo di spesa), che non deve superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 (in origine era il 2004), sia il limite alle nuove assunzioni (vincolo assunzionale), consentite solo "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente".

Tale ultima espressione è stata successivamente interpretata dalla giurisprudenza contabile nel senso di "cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della disposizione (comma 562) anche con riferimento a esercizi rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione" (Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 52/CONTR/10).

In altre parole, per i piccoli comuni il turn over è stato interpretato come comprensivo di tutte le vacanze, complessivamente verificatesi, non ancora coperte nell'arco temporale compreso tra l'anno antecedente l'entrata in vigore della disposizione (1° gennaio 2007) e quello precedente l'assunzione.

Inoltre, risolvendo una questione di massima sulla "corretta applicazione dell'art. 1, comma 562, legge 296/2006, per gli enti di piccole dimensioni", la Corte dei conti Sezione autonomie con deliberazione n. 4/SEZAUT/2019/QMIG ha enunciato il seguente principio di diritto:

"Nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche e ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, la determinazione dei limiti assunzionali ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e

quello assumibile, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008. Conseguentemente, purché si verifichino dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne assorbano completamente il monte ore".

La norma di cui all'art. 1, comma 562, l. n. 296/2006 ha trovato applicazione anche successivamente alle novelle legislative che hanno sostituito il patto di stabilità interno con il nuovo vincolo dell'equilibrio di bilancio, generalizzato per tutti i Comuni, a decorrere dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Quest'ultima all'art. 1, comma 762, ha infatti disposto l'ultrattività delle "disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno", ossia i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti come stabilito dall'art. 31, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012).

A differenza della disciplina recata dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 e applicabile, fino al 2019, ai cd. Comuni "fuori patto", la disciplina fino a oggi applicabile ai Comuni soggetti al patto di stabilità – ora equilibrio di bilancio – è contenuta nell'art. 3, comma 5, d.l. n. 90/2014 a norma del quale

"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".

Il quadro normativo sopra riassunto risulta oggi superato dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 (cd. Decreto Crescita), convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 853, della l. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020).

1.0. QUADRO NORMATIVO DETERMINAZIONE CAPACITA' ASSUNZIONI.

Il quadro normativo in materia di capacità assunzionale dei Comuni è stato di recente innovato per effetto dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (conversione con Legge 28 giugno 2019, n. 58)¹ come modificato dall'articolo 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8), che ha apportato significative modificazioni alle facoltà assunzionali dei Comuni.

In particolare, il citato articolo 33, comma 2, stabilisce che “a decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i Comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione”.

Sempre al medesimo comma si prevede altresì che “Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore.

I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui 8 al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa

¹ In appendice 1

di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale.

I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore.

Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

A tale norma è stata data attuazione con il decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, recante "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni"⁽²⁾, meglio esplicitato con Circolare Ministro per la Pubblica Amministrazione del **13 maggio 2020**⁽³⁾.

Il medesimo decreto, all'articolo 1, comma 2, ha previsto che i nuovi limiti assunzionali **si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020**.

Il fulcro centrale del nuovo procedimento gestionale (n.d.r. determinazione capacità assunzionale) è dato da una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, basata sulla "sostenibilità finanziaria" della spesa, ossia sulla sostenibilità del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti.

² In appendice 2

³ In appendice 3

E, difatti, la facoltà assunzionale dell'ente viene calcolata sulla base di un valore di soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

A tal fine (capacità assunzionale) la Corte dei Conti Lombardia⁽⁴⁾ ha chiarito, da un lato, che per la decorrenza della disciplina applicabile alle procedure assunzionali vige il principio "tempus regit actum" e, pertanto, la procedura vigente al momento del reclutamento e, dall'altro lato, che nel sistema delineato dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, " la c.d. neutralità della mobilità non appare utilmente richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali, essendo questi fondamentalmente legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale".

Alla luce di tanto la giurisprudenza contabile è unanime nel ritenere che per le assunzioni da effettuare dall'entrata in vigore della nuova normativa, i nuovi spazi assunzionali sono legati alla regola della sostenibilità finanziaria della spesa misurata attraverso i valori soglia per come definiti nella disciplina normativa sopra richiamata.

La peculiarità del nuovo parametro è infatti da ricercarsi nella "flessibilità che in una situazione fisiologica (e dunque al netto di quella contingente, eccezionale e di emergenza) responsabilizza l'ente sul versante della riscossione delle entrate il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali" (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 32/2020/PAR, Corte dei conti Lombardia 93/2020/PAR), mentre per l'ente che presenta un valore soglia spesa di personale/media triennale delle entrate correnti, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, maggiore dei valori soglia di massima spesa, gli spazi assunzionali si ridurranno, anche rispetto alla programmazione delle assunzioni già effettuata antecedentemente, sulla base delle regole previgenti.

Ne deriva che, per le procedure effettuate dal 20 aprile 2020, "i comuni non possono procedere alla sostituzione del personale cessato nell'anno (per dimissioni volontarie, 10 pensionamento o mobilità), a prescindere dai valori soglia e dalle percentuali assunzionali stabilite dal decreto-legge n. 34 del 2019 e dalla normativa di attuazione contenuta nel decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica"⁽⁵⁾.

⁴ Delibera 74/2020/PAR (appendice 4)

⁵ Corte dei Conti Lombardia Delibera 93/2020/PAR (appendice 5)

2.0. ENTRATE CORRENTI A CONSIDERARSI NEL LIMITE ASSUNZIONALE

In ordine alle entrate correnti da considerare, al fine di determinare il parametro della media corrente di esse negli ultimi tre esercizi finanziari (per come risultanti dai rendiconti approvati), utili elementi considerativi si possono rilevare dalla Delibera Corte dei conti Lombardia 93/2020/PAR che affronta la problematica riferita a se vanno considerati o meno i contributi (regionali, nazionali, etc.) percepiti per la gestione delle attività di cui alla legge n. 328 del 2000, ovvero contributi rientranti tra le entrate correnti.

In tal senso la Corte chiarisce che il comma 2 dell'articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, ai fini della determinazione dei valori soglia rilevanti per le procedure assunzionali dei comuni, fa riferimento "alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione".

In coerenza con il citato articolo 33, l'articolo 2, comma 1, lett. b), del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, 17 marzo 2020, definisce le entrate correnti come "la media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata".

Ne consegue che, a fronte di tale disposto normativo, che non opera alcuna distinzione con riferimento alla tipologia di entrate correnti, non vi è ragione per escludere, dalle entrate correnti rilevanti per la definizione dei limiti assunzionali, i contributi di parte corrente percepiti dai comuni e destinati a finanziarie compiti e funzioni specifiche dell'Ente.

Nell'ambito delle entrate correnti rilevanti per la definizione dei limiti assunzionali, sono inclusi i contributi di parte corrente percepiti dai comuni ai sensi di norme vigenti in materia e destinati all'esecuzione di funzioni specifiche dello stesso

3.0. FCDE A CONSIDERARSI

L'art. 33, comma 24 , del d.l. n. 34/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 58/2019, poi modificato dall'art. 17, comma 1-ter, d.l. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 8/2020 statuisce che, "i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione".

A tale norma è stata data attuazione con l'emanazione del decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica⁶), recante "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni".

Il decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, individua:

- * le fasce demografiche (art. 3);
- * i relativi "valori soglia", prossimi al valore medio per fascia demografica (art. 4);
- * le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio, per i comuni che si collocano al di sotto del "valore soglia" prossimo al valore medio (art. 5);
- * un "valore soglia" superiore, cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore (art. 6).

In tema di entrate correnti esso prevede che per le entrate correnti si considera la media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annata considerata.

A tal fine non va dimenticato, però, che in tema di previsioni di bilancio (del quale il FCDE è una delle componenti) sia la normativa primaria che i principi contabili tengono ben presente la possibilità di uno scostamento tra previsioni di entrata e circostanze sopravvenute, che possono influire sul suo ammontare, in sede di attuazione delle previsioni.

⁶ In appendice 01

Infatti, sia la normativa dettata per la formazione del bilancio dello Stato (art. 33 della legge nr. 196 del 2009), che quella per gli Enti locali (art. 175, comma 8 TUEL), prevedono la possibilità di un “assestamento” del bilancio, ovvero della verifica in concreto delle previsioni effettuate a inizio anno.

In particolare, l’art. 175, comma 8, TUEL stabilisce che, con la variazione di assestamento generale, deliberata dall'organo consiliare dell'ente entro il 31 luglio di ciascun anno, si attua la verifica generale di tutte le voci di entrata e di uscita, compreso il fondo di riserva ed il fondo di cassa, al fine di assicurare il mantenimento del pareggio di bilancio.

In linea con tale previsione, l’allegato 4.2 del D. Lgs 118/2011, al punto 3.3 stabilisce che “al fine di adeguare l’importo del fondo crediti di dubbia esigibilità si procede, in sede di assestamento, alla variazione dello stanziamento di bilancio riguardante l’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”.

Ciò posto, appare evidente che “nel calcolo del FCDE, per le finalità di cui al precitato art. 33, comma 2, del d.l. n.34/2019, si debba fare riferimento al Fondo stesso così come determinato in sede di assestamento del bilancio, che potrebbe essere migliorativo o peggiorativo rispetto a quello calcolato nell’originario bilancio di previsione, ma sicuramente più attendibile rispetto al primo”(7).

Ciò stante, è evidente che – ai predetti fini – “si potrà fare riferimento al FCDE del bilancio di previsione soltanto quando le appostazioni del bilancio stesso siano talmente aderenti al successivo sviluppo gestorio da non richiedere alcun assestamento”(cfr. CdC Campania 111/2020/PAR).

Nel calcolo del FCDE, per le finalità di determinazione delle capacità assunzioni dell’Ente Locale si deve fare riferimento al FCDE così come determinato in sede di assestamento del bilancio

⁷ Corte dei Conti Campania Delibera 111/2020/PAR (in appendice 06)

4.0. RENDICONTO A CONSIDERARSI

La nuova disciplina non fa più riferimento ad un ‘limite di spesa’ e cioè all’ammontare della spesa complessiva per il personale sostenuto dall’ente nel 2008, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali (cfr. Corte conti, Sez. aut. n. 4/SEZAUT/2019/QMIG), ma individua una diversa modalità di governo della spesa corrente per spesa di personale, e cioè una ‘facoltà assunzionale’ dell’ente calcolata sulla base di un valore di soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall’ente, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Si tratta di una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell’ente nella riscossione delle entrate e la definizione, con modalità accurate, del FCDE.

Sicché, nel momento in cui “l’ente procederà a bandire una procedura per l’assunzione di una o più unità di personale a tempo indeterminato occorrerà verificare se sussistano gli spazi assunzionali consentiti dal valore di soglia di spesa come sopra disciplinato.”⁽⁸⁾.

La nuova normativa (in attuazione dal 20.04.2020) segna dunque non solo un cambiamento nelle assunzioni da parte dei Comuni (n.d.r. fissando soglie di virtuosità degli enti, basate sul rapporto fra media delle entrate correnti risultante dagli ultimi tre rendiconti e spesa di personale e suddividendo i Comuni in tre categorie: Comuni che si collocano al di sotto del valore-soglia medio, Comuni che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale sbilanciato a sfavore delle prime, Comuni mediani che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale compreso fra il valore soglia medio e il valore soglia superiore) ma anche, e soprattutto, il superamento della logica del cd. turn over (n.d.r. “il cd. Decreto Crescita (d.l. n. 34/2019), all’art. 33, ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo il superamento delle attuali regole fondate sul turn-over in un sistema maggiormente flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale” come esplicitato dal DM Ministro FP 17.03.2020).

Alla luce del delineato quadro normativo di riferimento si rileva che l’attuale disciplina misura la capacità assunzionale dei Comuni sulla base delle loro entrate “premiando” i Comuni maggiormente virtuosi nella riscossione delle entrate correnti.

⁸ Corte dei Conti Emilia Romagna (in appendice 7)

Infatti il limite “capacità assunzioni” è calcolato tenendo presente la media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti.

Il calcolo di tale media (n.d.r. ai fini del fabbisogno di personale per gli anni 2021-2023) si effettua considerando che per “ultimo rendiconto della gestione approvato” si deve intendere “il primo rendiconto utile approvato in ordine cronologico a ritroso rispetto all’adozione della procedura di assunzione del personale per l’esercizio 2021”.

Pertanto, nell’ipotesi in cui l’ente al momento dell’adozione della deliberazione relativa all’assunzione del personale abbia già approvato il rendiconto 2020, quest’ultimo rappresenta, secondo la lettera e la ratio della norma, il documento contabile cui attingere il dato del rapporto – non incrementabile - fra entrate correnti e spesa del personale.

Nella diversa ipotesi in cui – andando oltre gli eventuali slittamenti disposti (per norma) del termine ultimo per l’approvazione del rendiconto dell’anno precedente (ndr. 2020)- l’ente non abbia ancora approvato il rendiconto 2020 al momento dell’adozione della procedura di reclutamento, non può determinare “il limite della propria capacità assunzionale e, quindi, non può disporre assunzioni”.

Infatti, “desumere il dato relativo alla spesa del personale dall’ultimo rendiconto della gestione approvato – quindi coincidente nella specie con il rendiconto approvato nel corso del medesimo esercizio in cui è adottata la procedura di assunzione di personale – è in linea con la finalità, propria della nuova normativa, di introdurre un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale nell’ottica di una programmazione maggiormente flessibile della spesa per il personale, rimodulabile anche nel corso del medesimo esercizio in cui l’ente procede all’assunzione ⁽⁹⁾”.

Tale approccio non è peraltro smentito dall’art. 5 del d.m. che, nel fissare le percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio da parte dei Comuni più virtuosi che si collocano al di sotto del valore soglia medio, stabilisce che gli stessi Comuni “in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 [...] possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'art. 2, [...]”.

E’ una circostanza che, alla data di entrata in vigore della nuova normativa (20.04.2020) e in sede di prima applicazione della stessa, teneva conto del “termine di slittamento” disposto (al 30 Giugno 2020) per ragioni di “emergenza da COVID 19”.

⁹ Corte dei Conti Emilia Romagna (in appendice 7)

Tanto non toglie che l'ente, per un corretto calcolo del limite assunzionale per l'esercizio 2021, debba prioritariamente riferirsi al rendiconto del 2020 se già approvato.

Il riferimento al rendiconto del 2018 /e finanche del 2019), viceversa, non è più valido considerato che nel 2021 non è pensabile che l'Ente non abbia approvato ancora il rendiconto 2019 (n.d.r. significherebbe, infatti, che non ha approvato nemmeno il bilancio 2020 essendo il rendiconto di gestione fondamentale per l'approvazione del Bilancio di previsione.

Per ultimo rendiconto approvato si intende quello riferito all'esercizio finanziario precedente quello dell'anno in cui si adotta l'atto che "dispone le procedure assunzionali" (previa adozione della Delibera codificante la Programmazione triennale del Fabbisogno di personale).

5.0. PRIORITA' ALLA MOBILITA' NELLE ASSUNZIONI

La notevole produzione legislativa dedicata all'assunzione nel pubblico impiego comprende la ciclica rivisitazione dei termini di validità della graduatorie concorsuali, legata alla necessità di procrastinarne la vigenza in un contesto ordinamentale in cui, a fronte della previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie (volta ad evitare che un'assunzione lontana nel tempo rispetto alla selezione vanifichi l'opportunità di avere a disposizione personale preparato e aggiornato) si stagliano limiti e divieti in tema di reclutamento del personale (dettati dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica funzionale agli equilibri di bilancio).

In altri termini, la periodica proroga delle graduatorie concorsuali è intimamente connessa al "blocco delle assunzioni" e implica una complessa opera di ricognizione e di interpretazione della disciplina applicabile, peraltro diversamente modulata a seconda della natura del soggetto pubblico e, sovente, contraddistinta da cospicui interventi "in deroga".

Ciò premesso, in tema di reclutamento del personale pubblico sono enucleabili due successive fasi:

- a) la prima si incentra sulla determinazione relativa all'an della copertura del posto vacante ed ha contenuto ampiamente discrezionale, essendo riconducibile a una scelta organizzativa di esclusiva pertinenza dell'Ente (da ponderare anche alla luce di eventuale vincoli assunzionali finalizzati al contenimento della spesa pubblica, considerato che il costo per personale costituisce un importante segmento di spesa di parte corrente capace di incidere pesantemente sull'equilibrio di bilancio dell'Ente);
- b) la seconda attiene al quomodo dell'assunzione (che, in linea di massima approssimazione, si snoda attraverso l'alternativo ricorso all'istituto della mobilità, all'utilizzo di graduatorie ancora vigenti o all'indizione di un concorso pubblico), laddove i margini di discrezionalità si assottigliano come sarà meglio precisato nel prosieguo della presente trattazione.

Imprescindibile punto di partenza, per meglio comprendere la procedura obbligatoria ad instaurarsi nel caso di assunzioni, è l'art. 35, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2001 (TUPI) in base al quale "Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali disciplina le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali, nel rispetto dei principi fissati dai commi precedenti", ovvero una norma che impone all'Ente locale, nell'esercizio della potestà decisionale conferitagli dal legislatore in materia di personale, il dovere di conformarsi ai "principi" desumibili dall'art. 35 del TUPI (titolato "Reclutamento del personale").

Occorre, dunque, preliminarmente considerare e valutare quali siano tali principi partendo dal dato normativo.

Il comma 5 dell'art. 35 stabilisce che "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 3-quinquies, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 per le amministrazioni di cui al comma 4 (amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agenzie ed enti pubblici non economici) le restanti amministrazioni pubbliche (tra cui gli Enti locali), per lo svolgimento delle proprie procedure selettive, possono rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riquilibratura delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM).

Sul piano esecutivo la norma non lascia grandi spazi di manovra limitandosi a contemplare la facoltà per gli Enti locali di avvalersi della Commissione RIPAM per la gestione delle procedure di reclutamento del personale che, peraltro, provvederà anche ad "assegnare i vincitori e gli idonei delle procedure concorsuali alle amministrazioni pubbliche interessate".

La formula di rinvio contenuta nel suindicato comma 5 ("Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 3-quinquies, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125..."), però, estende la valenza di "principio" ex art. 35, comma 7, del TUPi anche all'art. 4, comma 3-quinquies, del D. L. n. 101/2013 a mente del quale "Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 35, comma 4, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni (le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e 8 gli enti pubblici non economici), nel rispetto del regime delle assunzioni a tempo indeterminato previsto dalla normativa vigente, possono assumere personale solo attingendo alle nuove graduatorie di concorso predisposte presso il Dipartimento della funzione pubblica, fino al loro esaurimento, provvedendo a programmare le quote annuali di assunzioni."

Il successivo comma 3-sexies del succitato art. 4 prevede che "Le regioni e gli enti locali possono aderire alla ricognizione di cui al comma 3-quinquies (la ricognizione del fabbisogno del personale funzionale all'organizzazione dei concorsi unici organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e, in caso di adesione, si obbligano ad attingere alle relative graduatorie in caso di fabbisogno, nel rispetto dei vincoli finanziari in materia di assunzioni."

Dal contesto normativo sopra riportato risulta, in estrema sintesi, che per "le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, (del)le agenzie e (de)gli enti pubblici non economici" lo scorrimento delle graduatorie (sia dei vincitori per come

risulta dall'art. 4, comma 3, lett. a) del D. L. n. 101/2013 e sia degli idonei nei termini indicati nel successivo comma 3-quinquies del citato art. 4) è il sistema elettivo per la copertura dei posti vacanti.

Per le altre amministrazioni, e, segnatamente per "Le regioni e gli enti locali" che aderiscono alla ricognizione del fabbisogno indicata al comma 3-quinquies sussiste l'obbligo di attingere alle graduatorie stilate all'esito delle procedure concorsuali organizzate dal Dipartimento della funzione pubblica a cui possono rivolgersi anche ai sensi dell'art. 35, comma 5, del TUPI.

Diversa è la posizione degli Enti locali che non aderiscono alla ricognizione di cui all'art. 4, comma 3-quinquies, del D.L. n. 101/2013 o che non si rivolgono al Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'art. 35, comma 5, del D. Lgs. n. 165/2001.

Infatti, in tal caso, la normativa sopra richiamata conserva valore di "principio" a cui gli Enti Locali sono tenuti a conformarsi, ai sensi del comma 7 del menzionato art. 35, in sede di predisposizione dei propri regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi per quanto attiene alle "modalità di assunzione agli impieghi" essendo chiaro che essi non sono esentati dal dovere di fornire adeguata motivazione rispetto alle circostanze che hanno giustificato l'opzione per l'una o l'altra modalità di reclutamento, considerato il favor del legislatore per l'utilizzo delle graduatorie pubbliche per come emerge dalle disposizioni richiamate e, in via sistemica, dagli articoli 35, comma 5-ter, TUPI e 91, comma 4, TUEL.

Differenti e variegate interpretazioni sono state innescate dalla disciplina introdotta dalla L. n. 145/2018 (legge di bilancio per l'anno 2019), ma sono state superate dall'abrogazione, ad opera dell'art. 1, comma 148, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio per l'anno 2020), dei commi da 361 a 362-ter e del comma 365 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2019.

Ne deriva che non ha più vigore la disposizione (art. 1, comma 361, della L. n. 145/2018) che prevedeva l'utilizzo delle graduatorie "esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso nonché di quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione dei rapporti di lavoro con i candidati divenuti vincitori".

Con la rimozione dall'ordinamento giuridico del suindicato comma, infatti, sono stati fugati tutti i dubbi sulla possibilità di utilizzare le graduatorie non solo per i posti messi a concorso ma anche per gli eventuali scorrimenti.

Invero, la ratio sottesa al favor del legislatore per lo scorrimento delle graduatorie risiede sia nell'opportunità di obliterare i tempi e i costi impliciti nella gestione di un concorso e sia nella tutela delle legittime aspettative dei candidati che hanno comunque superato un giudizio di idoneità (a prescindere dall'essere compresi nel numero dei posti messi a concorso, circostanza a cui si connette la qualifica di vincitori piuttosto che di idonei) e non appare più adombrata dall'abrogato comma 361 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019.

Nell'attuale contesto legislativo trova rinnovato vigore l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza amministrativa dell'art. 35, comma 5-ter, del TUIP (che essenzialmente riproduce il contenuto dell'art. 91, comma 4, del TUEL, pur sorpassando la locuzione facoltativa "eventuale") secondo il quale "Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni (efficacia ridotta rispetto al precedente limite triennale in forza dell'art. 1, comma 149, della legge di bilancio per l'anno 2020) dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali."

Il massimo organo della Magistratura amministrativa offre un'interpretazione del comma 3-ter nel senso che "La formulazione della norma non è più imperniata sull'attribuzione di una facoltà puramente discrezionale (dell'assunzione per scorrimento della graduatoria in luogo di nuovo concorso) ma, mediante l'uso dell'indicativo presente ("rimangono vigenti"), evidenzia il carattere tipicamente obbligatorio della prescrizione.

Ne deriva, quindi, che sul piano dell'ordinamento positivo, si è ormai realizzata la sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace, in quanto quest'ultima modalità di reclutamento rappresenta ormai la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione, che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico.

Per cui, ferma restando la discrezionalità in ordine alla decisione sul "se" della copertura del posto vacante, l'amministrazione, una volta stabilito di procedere alla provvista del posto, deve sempre motivare in ordine alle modalità prescelte per il reclutamento, dando conto, in ogni caso, della esistenza di eventuali graduatorie degli idonei ancora valide ed efficaci al momento dell'indizione del nuovo concorso e nel motivare l'opzione preferita, l'amministrazione deve tenere nel massimo rilievo la circostanza che "l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, che recede solo in presenza di speciali discipline di settore

o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enucleate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso.”⁽¹⁰⁾.

Ebbene, facendo applicazione dei principi elaborati sul punto dalla giurisprudenza contabile e amministrativa, la scelta in ordine agli interessi da privilegiare e, quindi, l'individuazione della modalità di reclutamento alle quale fare ricorso, rientra nell'esclusiva competenza dell'Amministrazione locale che dovrà orientarsi nell'ambito della cornice normativa disegnata dal legislatore e dei circoscritti spazi discrezionali riservati all'esclusivo apprezzamento dell'Ente.

Nell'ipotesi in cui il soggetto pubblico opti per lo scorrimento della graduatoria (evenienza che anche la Cassazione - Sezione lavoro, da ultimo con Ordinanza n. 2316/2020, definisce “modalità prioritaria di reclutamento del personale della P.A.”) è tenuto non solo al rispetto del principio di equivalenza (vale a dire di corrispondenza del profilo professionale per il quale si procede all'assunzione a quello a cui si riferisce la graduatoria dalla quale attingere dato che, come ribadito da Cassazione civile - Sezione lavoro, con Ordinanza n. 7054/2018, “Nel pubblico impiego privatizzato, l'utilizzo dello scorrimento della graduatoria, nel rispetto dei principi fissati dall'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, presuppone l'esistenza di posti vacanti disponibili in riferimento alla specifica posizione lavorativa alla quale si riferisce la procedura concorsuale già espletata, nonché ai requisiti attitudinali e professionali che la stessa richiede”) ma, ancor prima, è tenuto a riscontrare l'efficacia della graduatoria, muovendosi entro i binari tracciati dal legislatore che, ad oggi, sono quelli indicati dall'art. 1, comma 147 e seguenti, della L. n. 160/2020.

Il tenore letterale del citato comma 147 non presenta particolari problemi interpretativi e, scandendo i termini di validità delle graduatorie concorsuali in relazione all'anno di approvazione delle stesse, dispone che “Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono utilizzare le graduatorie dei concorsi pubblici, fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali, nel rispetto dei seguenti limiti:

a) le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utilizzabili fino al 30 marzo 2020 previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei

¹⁰ Consiglio di Stato - Adunanza Plenaria n. 14/2011 richiamata, da ultimo, da Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4013/2020

principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente, e previo superamento di un apposito esame colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità;

b) le graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017 sono utilizzabili fino al 30 settembre 2020;

c) le graduatorie approvate negli anni 2018 e 2019 sono utilizzabili entro tre anni dalla loro approvazione.”

Pertanto, la prima verifica che il precetto impone riguarda l’esistenza di eventuali leggi regionali che stabiliscono termini di vigenza inferiori rispetto a quelli definiti dalla normativa nazionale (anche se la legge di bilancio 2020, in realtà, non ha portata innovativa sul punto, visto che il limite connesso ai “periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali” viene già contemplato dall’art. 35, comma 5-ter, del TUP).)

Esclusa l’esistenza di una disciplina derogatoria di portata regionale, della cui verifica è onerata l’Amministrazione interessata, dalla normativa nazionale risulta che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, sono prive di validità le graduatorie più risalenti nel tempo, ossia approvate fino all’anno 2010 mentre quelle approvate nell’anno 2011 conserva(va)no validità fino al 30 marzo 2020 (a condizione che agli idonei fosse assicurata la frequentazione di corsi di formazione e aggiornamento e che fosse verificata, attraverso un colloquio, la perdurante idoneità dei candidati ad accedere a un posto pubblico).

Le graduatorie approvate dall’anno 2012 all’anno 2017 conservano la loro efficacia fino al 30 settembre 2020, quelle approvate dal 2018 al 2019 sono utilizzabili entro i tre anni successivi all’approvazione e, infine, quelle approvate dall’anno 2020 saranno valide per un periodo di due anni dalla loro approvazione.

Invero, va tenuto presente, però, che in seguito alla novella dell’art. 35, comma 5-ter, del D. Lgs. N. 165/2001 ad opera dell’art. 1, comma 149, della L. n. 160/2020, il precedente termine triennale di validità è stato sostituito dall’attuale termine biennale, termine quest’ultimo che non riguarda gli Enti locali in quanto la legge di bilancio per l’anno 2020 interviene a modificare l’art. 35, comma 5-ter, del TUP ma non va ad intaccare la disciplina posta dall’art. 91 del TUEL a mente del quale “Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione...”.

Considerato che il criterio cronologico è recessivo rispetto a quello di specialità, risulta evidente che la modifica della norma di carattere generale non produce effetto rispetto alla norma di carattere speciale, con la conseguenza che la legge di bilancio 2020

introduce un doppio binario in merito ai termini di scadenza delle graduatorie concorsuali:

- a) per le Amministrazioni statali di cui all'art. 1, comma 2, TUPI vale il disposto del citato art. 35 e l'efficacia sarà limitata a due anni (con decorrenza dall'approvazione della graduatoria)
- b) per le Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, TUEL permane il regime previsto del citato art. 91 e l'efficacia sarà di tre anni (con decorrenza dalla pubblicazione della graduatoria).

In ordine alla portata applicativa dell'art. 91 del TUEL, poi, non si può non evidenziare che l'art. 17, comma 1-bis, del D. L. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 8/2020 (c.d. Milleproroghe), ha previsto che "Per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli enti locali possono procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora valide per la copertura dei posti previsti nel medesimo piano, anche in deroga a quanto stabilito dal comma 4 dell'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267."

Tale disposto normativo, consentendo agli Enti locali di disapplicare la disposizione dell'art. 91, comma 4, del TUEL, apre le porte alla possibilità di utilizzare le graduatorie anche per la copertura dei "posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso", ovvero una possibilità che ovviamente urta con quella ratio tesa a scongiurare il pericolo di scorrimenti (e, di riflesso, di assunzioni) "ad personam", la cui caratura non è sfuggita alla giurisprudenza contabile^(11 e 12) e ha indotto la giurisprudenza amministrativa a ritenere che "La regola (del divieto di procedere allo scorrimento delle graduatorie per la copertura di posti istituiti o trasformazione dopo l'indizione del concorso posta dall'art. 91 in commento) sebbene contenuta nella disciplina degli enti locali, risulta espressiva di un principio generale e, pertanto, trova applicazione comune anche alle altre amministrazioni pubbliche."⁽¹³⁾ essendo preminente l'esigenza di evitare che "le pubbliche amministrazioni possano essere indotte a modificare la pianta organica, al fine di assumere uno dei candidati inseriti in

¹¹ Corte dei Conti Umbria Sezione Regionale di Controllo – Delibera n. 28/PAR/2018

¹² Corte dei Conti Puglia Sezione Regionale di Controllo – Delibera n. 72/PAR/2019

¹³ Consiglio di Stato Adunanza Plenaria n. 14/2011.

una determinata graduatoria, i cui nomi siano già conosciuti”^(14 e 15) nonché Cassazione Civile ⁽¹⁶⁾.

E’ evidente, però, che la norma derogatoria (ai limiti dell’art. 91 comma 4° TUEL) “esiste e sussiste” per cui occorrerà solo, nel caso l’Ente ricorra ad essa, rendere pregnante l’obbligo motivazionale che dovrà sorreggere le determinazioni inerenti il reclutamento del personale affinché possano resistere al vaglio di legittimità e legalità da parte della Magistratura competente.

Va poi ricordato che l’art. 3, comma 61, della L. n. 350/2003 dispone “In attesa dell’emanazione del regolamento di cui all’articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate (le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici) ... possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate.”

L’estensione soggettiva della normativa in esame è testualmente limitata alle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché agli enti pubblici non economici.

Tuttavia, il dato letterale è stato superato da un’interpretazione sistematica e logica suggerita dal secondo comma dell’art. 9 della L. n. 3/2003, che ha elevato la disciplina in discorso a rango di principio di carattere generale valevole anche per gli Enti locali.

E quindi, nell’ottica di valorizzare i principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse richiamati dall’art. 91, comma 1, sia l’art. 9 della L. n. 3/2003 che l’art. 3, comma 61, della L. n. 350/2003 prendono la veste di parametro normativo di riferimento per la predisposizione, da parte dei soggetti pubblici territoriali, dei regolamenti sull’ordinamento degli uffici e dei servizi ovvero dei regolamenti per l’utilizzo di graduatorie di altre Amministrazioni, nell’ambito della potestà riconosciuta dall’art. 7 del TUEL, cristallizzando in essi le condizioni di utilizzo delle graduatorie, le relative modalità procedurali e i criteri per l’individuazione dei soggetti pubblici con i quali siglare l’accordo

Infine appare non inutile sottolineare, sempre in tema di “assunzioni per mobilità” che nell’Ordinanza n. 16452 del 30 luglio 2020 della Corte di Cassazione, i

¹⁴ Consiglio di Stato Sezione III n. 4119/2014

¹⁵ Consiglio di Stato Sezione IV n.5089/2018

¹⁶ Cassazione Civile Sezione Lavoro 2316/2020

Giudici di legittimità, in materia di mobilità per passaggio diretto tra Pubbliche Amministrazioni, disciplinata attualmente dall'art. 30 del Dlgs. n. 165/2001, ha affermato che, *“integrando siffatta procedura una mera modificazione soggettiva del rapporto di lavoro con il consenso di tutte le parti e, quindi, una cessione del contratto, la giurisdizione sulla controversia ad essa relativa spetta al Giudice ordinario, non venendo in rilievo la costituzione di un nuovo rapporto lavorativo a seguito di procedura selettiva concorsuale e, dunque, la residuale area di giurisdizione del Giudice amministrativo di cui all'art. 63, comma 4 del Dlgs. n. 165/2001”*.

Peraltro, la Suprema Corte ha precisato che, con riferimento all'art. 63, comma 4, del Dlgs. n. 165/2001, detta norma deve essere interpretata alla stregua dei Principi enucleati, ex art. 97 della Costituzione, dal Giudice delle leggi, nel senso che, per *“procedure concorsuali di assunzione”*, imputato al diritto pubblico ed all'attività autoritativa dell'Amministrazione, si intendono, non soltanto quelle preordinate alla costituzione *ex novo* dei rapporti di lavoro (come le procedure aperte a candidati esterni, ancorché vi partecipino soggetti già dipendenti pubblici), ma anche i procedimenti concorsuali interni, destinati cioè a consentire l'inquadramento dei dipendenti in aree funzionali o categorie più elevate, con novazione oggettiva dei rapporti di lavoro.

6.0. ASSUNZIONI OBBLIGATORIE LAVORATORI DISABILI IN TETTO DI SPESA.

L'obbligo di riduzione della spesa fissato dall'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 è stato a più riprese fatto oggetto di modifiche e integrazioni.

Dapprima l'articolo 14, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha introdotto i commi 557-bis e 557-ter, definendo il novero delle voci da considerare ricomprese nel vincolo di spesa e le conseguenze per la violazione dell'obbligo di riduzione.

Successivamente l'articolo 3, comma 5-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto il comma 557-quater, definendo il periodo cui fare riferimento per il calcolo della riduzione della spesa del personale degli enti locali a partire dal 2014.

L'articolo 3, comma 5, dello stesso decreto-legge n. 90/2014 ha inoltre abrogato l'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che sanzionava con il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale gli enti in cui l'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti fosse superiore a una determinata soglia.

L'articolo 16 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha infine abrogato l'articolo 1, comma 557, lettera a), della legge finanziaria 2007, che prevedeva l'obbligo di riduzione dell'incidenza della spesa in esame rispetto al totale delle spese correnti.

Accanto all'obbligo di riduzione della spesa rispetto a un tetto di riferimento prefissato, inoltre, si è nel tempo succeduta la mutevole disciplina del cosiddetto turnover quale criterio ordinario delle assunzioni a tempo indeterminato dei comuni, da ultimo disciplinato dal già citato articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014 e dall'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

In questo rigido quadro, imperniato sulla spesa per il personale quale grandezza autoreferenziale di cui contenere la dinamica, sono state di volta in volta individuate specifiche esclusioni per soddisfare esigenze contrastanti con la restrittiva disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato dei comuni: tra queste, la spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva.

Il contesto normativo tratteggiato è stato tuttavia rivoluzionato dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

Le nuove disposizioni, infatti, prevedono un sistema flessibile basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale.

“2. A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio asseverato dall’organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell’amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e il Ministro dell’interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell’ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell’articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l’assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell’amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell’anno

2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”.

In questo nuovo contesto, alla spesa per il personale quale oggetto di contenimento e di obblighi di riduzione si sostituisce la grandezza dinamica costituita dal rapporto tra la «spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione» e la «media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione», in ogni caso nel «rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio».

Si tratta di un'impostazione improntata alla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale dei comuni, che segna una discontinuità con la precedente disciplina limitativa delle assunzioni basata sui tetti di spesa e sulla limitazione del cosiddetto turn-over, e che perciò è ritenuta incompatibile con una generalizzata trasposizione nel nuovo quadro normativo delle precedenti eccezioni ai suddetti vincoli.

La discontinuità della nuova disciplina rispetto ai precedenti vincoli di spesa e il tenore letterale della norma oggetto del quesito, che offre una definizione onnicomprensiva della spesa per il personale inducono ad affermare “che la spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva non è esclusa dal computo della spesa complessiva per tutto il personale dipendente, rilevante ai fini di quanto previsto per le assunzioni di personale a tempo indeterminato dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, fermo restando che all'interno della spesa complessiva per tutto il personale dipendente il comune dovrà rispettare la quota di riserva fissata dall'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68”.

Appendice 01
TESTO COORDINATO

DECRETO-LEGGE 30 aprile 2019, n. 34 coordinato con la legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58

(GU n.161 del 11-7-2019 - Suppl. Ordinario n. 29)

Art. 33

Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria

1. A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche al fine di consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, le regioni a statuto ordinario possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto di quelle la cui destinazione è vincolata, ivi incluse, per le finalità di cui al presente comma, quelle relative al servizio sanitario nazionale ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per le regioni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. Le regioni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia di cui al primo periodo, adottano

un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

A decorrere dal 2025 le regioni che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

2. A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni.

I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia di cui al primo periodo adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia

applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo maggio 2017, n.75, adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

2-bis. Al comma 366 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: «ed educativo, anche degli enti locali» sono soppresse;

b) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «I commi 360, 361, 363 e 364 non si applicano alle assunzioni del personale educativo degli enti locali».

2-ter. Gli enti locali procedono alle assunzioni di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, anche utilizzando le graduatorie la cui validità sia stata prorogata ai sensi del comma 362 del medesimo articolo 1.

2-quater. Il comma 2 dell'articolo 14-ter del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, è abrogato.

Appendice 02
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE
PUBBLICA

DECRETO 17 marzo 2020

Misure per la definizione delle capacità' assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni.

(GU n.108 del 27-4-2020)

Art. 1 Finalità, decorrenza, ambito soggettivo

1. Il presente decreto è finalizzato, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ad individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, nonché' ad individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia.

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

Art. 2 Definizioni

1. Ai fini del presente decreto sono utilizzate le seguenti definizioni:

a) spesa del personale: impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché' per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato;

b) entrate correnti: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata.

Art. 3 Differenziazione dei comuni per fascia demografica

1. Ai fini dell'attuazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, i comuni sono suddivisi nelle seguenti fasce demografiche:

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

Art. 4 Individuazione dei valori soglia di massima spesa del personale

1. In attuazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, nella seguente Tabella 1, sono individuati i valori soglia per fascia demografica del rapporto della spesa del personale dei comuni rispetto alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2:

Tabella 1

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	29,5%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,6%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,6%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,2%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,9%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,6%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,8%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,3%

2. A decorrere dal 20 aprile 2020, i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al comma 1, fermo restando quanto previsto dall'art. 5, possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica.

Art. 5 Percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio

1. In sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, i comuni di cui all'art. 4, comma 2, possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'art. 2, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla seguente Tabella 2, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e del valore soglia di cui all'art. 4, comma 1:

Tabella 2

Fasce demografiche	2020	2021	2022	2023	2024
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,0%	25,0%	28,0%	29,0%	30,0%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,0%	24,0%	26,0%	27,0%	28,0%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,0%	21,0%	24,0%	25,0%	26,0%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,0%	16,0%	19,0%	21,0%	22,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,0%	12,0%	14,0%	15,0%	16,0%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	3,0%	6,0%	8,0%	9,0%	10,0%
i) comuni 1.500.000 abitanti e oltre	1,5%	3,0%	4,0%	4,5%	5,0%

2. Per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzioni residue dei cinque anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla Tabella 2 del comma 1, fermo restando il limite di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1, di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

3. Per il periodo 2020-2024, i comuni con meno di cinquemila abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1, di ciascuna fascia demografica, che fanno parte dell'«Unione di comuni» prevista dall'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e per i quali la maggior spesa per personale consentita dal presente articolo risulta non sufficiente all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato, possono, nel periodo 2020-2024, incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato nella misura massima di 38.000 euro non cumulabile, fermi restando i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

La maggiore facoltà assunzionale ai sensi del presente comma è destinata all'assunzione a tempo indeterminato di una unità di personale purché' collocata in comando

obbligatorio presso la corrispondente Unione con oneri a carico della medesima, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale previsto per le Unioni di comuni.

Art. 6 Individuazione dei valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale

1. I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 del presente comma adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Tabella 3

=====

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

2. A decorrere dal 2025, i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 del presente comma, applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

3. I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta compreso fra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla Tabella 1 del comma 1 dell'art. 4 e dalla Tabella 3 del presente articolo non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Art. 7 Disposizioni attuative e finali

1. La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

2. I parametri individuati dal presente decreto possono essere aggiornati ogni cinque anni con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro

dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il presente decreto, previa registrazione da parte della Corte dei conti, sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 17 marzo 2020

Il Ministro per la pubblica amministrazione

Dadone

Il Ministro dell'economia e delle finanze

Gualtieri

Il Ministro dell'interno

Lamorgese

Registrato alla Corte dei conti l'8 aprile 2020

(Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio, Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri reg.ne n. 603)

Appendice 03
CIRCOLARE 13 maggio 2020

Circolare sul decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, attuativo dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni.

Premessa.

Il c.d. Decreto Crescita (decreto-legge n. 34/2019), all'art. 33, ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei comuni, prevedendo il superamento delle attuali regole fondate sul turn over e l'introduzione di un sistema maggiormente flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

A seguito di intesa in Conferenza Stato-città in data 11 dicembre 2019 e tenuto conto di quanto deliberato dalla Conferenza medesima in data 30 gennaio 2020, è stato adottato il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno 17 marzo 2020 (di seguito «decreto attuativo») recante «Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminate dei comuni» disponendo specificatamente l'entrata in vigore del provvedimento a decorrere dal 20 aprile 2020, in luogo della data del 1° gennaio 2020 come previsto inizialmente, al fine di così regolare meglio il passaggio al nuovo regime.

La disciplina del decreto attuativo.

Il decreto attuativo, oltre alla decorrenza del nuovo regime, disciplina i seguenti ambiti:

1. specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa di personale/entrate correnti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione;
2. individuazione delle fasce demografiche e dei relativi valori-soglia;
3. determinazione delle percentuali massime di incremento annuale.

1.1 Decorrenza del decreto attuativo.

«Art. 1. (Finalità, decorrenza, ambito soggettivo).

1. Il presente decreto è finalizzato, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ad individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative

agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, nonché' ad individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetto valori soglia.

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

Il nuovo regime sulla determinazione della capacità assunzione dei comuni previsto dall'art. 33, comma 2, del citato decreto-legge n. 34/2019 si applica a decorrere dal 20 aprile 2020.

Al fine di non penalizzare i comuni che, prima della predetta data, hanno legittimamente avviato procedure assunzionali, con il previgente regime, anche con riguardo a budgets relativi ad anni precedenti, si ritiene che, con riferimento al solo anno 2020, possano esser fatte salve le predette procedure purché' siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex art. 34-bis della legge n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente.

Quanto precede solo ove siano state operate le relative prenotazioni nelle scritture contabili (principio contabile 5.1 di cui al paragrafo n. 1 dell'allegato 4.2 al decreto legislativo n. 118/2011).

Attesa la finalità di regolare il passaggio al nuovo regime, la maggiore spesa di personale rispetto ai valori soglia, derivante dal far salve le predette procedure assunzionali già avviate, è consentita solo per l'anno 2020. Pertanto, a decorrere dal 2021, i comuni di cui al comma 3 dell'art. 6 del decreto attuativo, che, sulla base dei dati 2020, si collocano, anche a seguito della maggiore spesa, fra le due soglie assumono - come parametro soglia a cui fare riferimento nell'anno successivo per valutare la propria capacità assunzionale - il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti registrato nel 2020 calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020.

I comuni di cui al comma 1 dell'art. 6 del decreto attuativo, che si collocano sopra la soglia superiore, nel 2021 devono conseguire un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello registrato nel 2020 calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020.

Si richiama l'attenzione dei comuni sulla circostanza che la possibilità di derogare transitoriamente, per far salve le procedure assunzionali in corso, ai valori di spesa derivanti dalle soglie è consentita nel primo anno di applicazione ma non negli anni

successivi, pertanto, nel procedere alle maggiori assunzioni, è necessaria una valutazione circa la capacità di rientro nei limiti di spesa del 2021 fissati dalla norma.

Il decreto attuativo chiarisce che, anche le disposizioni in materia di trattamento economico accessorio contenute nell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, si applicano con la medesima decorrenza definita per il nuovo regime assunzionale (art. 1, comma 2). Sotto questo profilo, nelle premesse del decreto stesso è contenuta l'importante specificazione secondo cui «è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018». Ciò significa che il predetto limite iniziale non è oggetto di riduzione in caso di cessazioni superiori alle assunzioni di personale a tempo indeterminato realizzatesi in vigenza del richiamato art. 33 del decreto-legge n. 34/2019.

1.2 Specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa/entrate.

«Art. 2. (Definizioni).

1. Ai fini del presente decreto sono utilizzate le seguenti definizioni:

a) spesa del personale: impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché' per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato;

b) entrate correnti: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata.».

L'art. 2 contiene la definizione delle voci da inserire al numeratore e al denominatore del rapporto ai fini della determinazione del valore di riferimento per ciascuna amministrazione.

Al fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo, gli impegni di competenza riguardanti la spesa complessiva del personale da considerare, sono quelli relativi alle voci riportati nel macro aggregato BDAP: U.1.01.00.00.000, nonché' i codici spesa U1.03.02.12.001; U1.03.02.12.002; U1.03.02.12.003; U1.03.02.12.999.

Per «entrate correnti» si intende la media degli accertamenti di competenza riferiti ai primi tre titoli delle entrate, relativi agli ultimi tre rendiconti approvati, considerati al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata, da intendersi rispetto alle tre annualità che concorrono alla media.

Deve essere, altresì, evidenziato che il FCDE è quello stanziato nel bilancio di previsione, eventualmente assestato, con riferimento alla parte corrente del bilancio stesso.

Al fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo, le entrate correnti da considerare appare opportuno richiamare gli estremi identificativi di tali entrate, come riportati negli aggregati BDAP accertamenti, delle entrate correnti relativi ai titoli I, II e III:

01 Entrate titolo I, 02 Entrate titolo II, 03 Entrate titolo III,

Rendiconto della gestione, accertamenti.

Nel caso dei comuni che hanno optato per l'applicazione della tariffa rifiuti corrispettiva secondo l'art. 1, comma 668, della legge n. 147/2013 e hanno in conseguenza attribuito al gestore l'entrata da Tari corrispettiva e la relativa spesa, la predetta entrata da Tari va contabilizzata tra le entrate correnti, al netto del FCDE di parte corrente, ai fini della determinazione del valore soglia.

1.3 Individuazione delle fasce demografiche e dei relativi valori-soglia: casistiche applicative.

Il decreto attuativo individua due distinte soglie, in relazione alle quali sono ipotizzabili le tre fattispecie che di seguito si illustrano.

Prima fattispecie: comuni con bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è riconosciuta una capacità di spesa aggiuntiva per assunzioni a tempo indeterminato.

«Art. 4. (Individuazione dei valori soglia di massima spesa del personale).

1. In attuazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, nella seguente Tabella 1, sono individuati i valori soglia per fascia demografica del rapporto della Spesa del personale dei comuni rispetto alle Entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2:

Tabella 1

=====		
Fasce demografiche		Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti		29,50%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti		28,60%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti		27,60%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti		27,20%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti		26,90%

f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti		27,00%	
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti		27,60%	
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti		28,80%	
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre		25,30%	

2. A decorrere dal 20 aprile 2020, i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al comma 1, fermo restando quanto previsto dall'art. 5, possono incrementare la Spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica.».

La tabella contenuta nell'art. 4, comma 1, del decreto attuativo rappresenta, in relazione a ciascuna fascia demografica, i rispettivi valori-soglia di riferimento. In base al secondo comma del richiamato art. 4, i comuni che si collocano al di sotto del rispettivo valore soglia possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore a tale valore soglia.

Tale potenzialità espansiva della spesa esplicherà i suoi effetti progressivamente, secondo incrementi annuali indicati nel successivo paragrafo 2.4, a cui si rinvia, relativo alla definizione delle percentuali massime di incremento annuale (individuate dall'art. 5 del decreto attuativo).

Seconda fattispecie: comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è richiesto di attuare una riduzione del rapporto spesa/entrate.

«Art. 6. (Individuazione dei valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale).

1. I comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3 del presente comma adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Tabella 3

=====	
Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	33,5%

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

2. A decorrere dal 2025, i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3 del presente comma, applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

3. ...omissis ...».

La seconda casistica riguarda gli enti nei quali si registra un'elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, quindi enti con un alto grado di rigidità del proprio bilancio.

A tal fine il decreto attuativo, all'art. 6, individua una seconda e più elevata soglia per ciascuna fascia demografica (superiore di 4 punti percentuali rispetto alle soglie di cui all'art. 4).

I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le Entrate correnti risulti superiore al valore-soglia di cui all'art. 6, sono tenuti ad adottare un percorso di graduale riduzione annuale del predetto rapporto, fino al conseguimento del valore soglia.

A tal fine possono operare sia sulla leva delle entrate che su quella della spesa di personale, eventualmente «anche» applicando un turn over inferiore al 100 per cento. Nell'eventualità che la soglia-obiettivo non sia raggiunta nel 2025, il decreto attuativo prevede un turn over ridotto al 30%, sino al raggiungimento della soglia, come già previsto dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019.

Terza fattispecie: comuni con moderata incidenza della spesa di personale.

«Art. 6. (Individuazione dei valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale).

1. ... omissis...

2. ... omissis...

3. I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta compreso fra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla tabella 1 del comma 1 dell'art. 4 e dalla tabella 3 del presente comma.».

Rientrano nella terza casistica i comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale e le Entrate correnti risulta compreso fra i valori soglia individuati dall'art. 4, comma 1, e dall'art. 6, comma 1, del decreto attuativo per ciascuna fascia demografica. I comuni che si collocano in questa fascia intermedia possono incrementare la propria spesa di personale solo a fronte di un incremento delle entrate correnti tale da lasciare invariato il predetto rapporto.

Questi comuni, in ciascun esercizio di riferimento, devono assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato.

1.4 Determinazione delle percentuali massime di incremento

«Art. 5 (Percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio). - 1. In sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, i comuni di cui all'art. 4, comma 2, possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'art. 2, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla seguente Tabella 2, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e del valore soglia di cui all'art. 4, comma 1:

Tabella 2

Fasce demografiche	2020	2021	2022	2023	2024
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,0%	25,0%	28,0%	29,0%	30,0%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,0%	24,0%	26,0%	27,0%	28,0%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,0%	21,0%	24,0%	25,0%	26,0%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,0%	16,0%	19,0%	21,0%	22,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,0%	12,0%	14,0%	15,0%	16,0%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	3,0%	6,0%	8,0%	9,0%	10,0%
i) comuni 1.500.000 abitanti e oltre	1,5%	3,0%	4,0%	4,5%	5,0%

2. Per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla tabella 2 del comma 1, fermo restando il limite di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1 di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

3. ... omissis...».

Rispetto a quanto specificato al precedente paragrafo, i comuni che si collocano nella prima casistica, e che cioè rilevano nell'anno di riferimento un'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti inferiore al valore-soglia definito dall'art. 4 del decreto attuativo, possono incrementare annualmente la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla tabella introdotta dall'art. 5 del decreto medesimo, e fermo in ogni caso il rispetto del valore-soglia.

Si fa presente che i valori percentuali riportati in tabella rappresentano un incremento rispetto alla base «spesa di personale 2018», per cui la percentuale individuata in ciascuna annualità successiva alla prima ingloba la percentuale degli anni precedenti.

Si tratta di una misura finalizzata a rendere graduale la dinamica di crescita della spesa di personale, comunque nei limiti massimi consentiti dal valore-soglia di riferimento.

Tale limitazione alla dinamica di crescita può tuttavia essere derogata, e quindi superata, nel caso di comuni che abbiano a disposizione facoltà assunzionali residue degli ultimi cinque anni (c.d. resti assunzionali).

Ciò vuol dire che il comune può utilizzare i propri resti assunzionali anche in deroga ai valori limite annuali di cui alla Tabella 2 del decreto attuativo, in ogni caso entro i limiti massimi consentiti dal valore soglia di riferimento.

Si evidenzia che, per rendere possibile l'utilizzo effettivo delle risorse che si liberano in applicazione della nuova disciplina, l'art. 6 specifica che «la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

1.5 Ulteriori misure per i piccoli comuni e le Unioni.

«Art. 5. (Percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio).

1. ... omissis...

2. ... omissis...

3. Per il periodo 2020-2024, i comuni con meno di 5 mila abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'art. 4 comma 1 di ciascuna fascia demografica, che fanno parte dell'«Unione di comuni» prevista dall'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e per i quali la maggior spesa per personale consentita dal presente articolo risulta non sufficiente all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato, possono, nel periodo 2020-2024, incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato nella misura massima di 38.000 euro non cumulabile, fermi restando i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. La maggiore facoltà assunzionale ai sensi del presente comma è destinata all'assunzione

a tempo indeterminato di una unità di personale purché' collocata in comando obbligatorio presso la corrispondente Unione con oneri a carico della medesima, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale previsto per le Unioni di comuni.».

Il comma 3 dell'art. 5 del decreto attuativo detta disposizioni specifiche per i piccoli comuni. Per il periodo 2020-2024, i comuni con meno di 5.000 abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia definito dall'art. 4 (valore-soglia più basso), che fanno parte di Unioni di comuni, e per i quali la maggior spesa di personale consentita dal decreto non risulterebbe sufficiente all'assunzione di almeno una unità di personale a tempo indeterminato, hanno la facoltà incrementare la propria spesa nella misura massima di 38.000 euro (costo medio lordo stimato per un dipendente a tempo pieno e indeterminato), al fine di assumere a tempo indeterminato un'unità di personale da collocare in comando obbligatorio presso l'Unione, con oneri a carico della stessa.

2. Effetti della nuova disciplina in materia di mobilità.

La definizione delle facoltà assunzioni ancorate alla sostenibilità finanziaria implica una necessaria lettura orientata della norma recata dall'art. 14, comma 7, del decreto-legge n. 95/2012, secondo cui «le cessazioni dal servizio per processi di mobilità ... non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over». Si tratta di una disposizione che è riconducibile alla regolamentazione delle facoltà assunzioni basata sul turnover, con la conseguenza che la stessa deve ritenersi non operante per i comuni che siano pienamente assoggettati alla vigenza della disciplina fondata sulla sostenibilità finanziaria.

Conseguentemente le amministrazioni di altri comparti, nonché' province e città metropolitane, che acquisiranno personale in mobilità da comuni assoggettati alla neo-introdotta normativa non potranno più considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzioni.

Quanto precede al fine di assicurare la neutralità della procedura di mobilità a livello di finanza pubblica complessiva.

In termini operativi, sarà necessario che - nell'ambito dei procedimenti di mobilità extra compartimentali e nella programmazione triennale del fabbisogno di personale - si dia espressamente conto di tale circostanza.

Viceversa, la norma continua a essere operante per gli enti che - secondo le modalità precedentemente indicate - continuano ad applicare transitoriamente la previgente normativa.

Roma, 13 maggio 2020

Il Ministro per la pubblica amministrazione

Dadone

Il Ministro dell'economia e delle finanze

Gualtieri

Il Ministro dell'interno

Lamorgese

Registrato alla Corte dei conti il 10 agosto 2020

Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri, reg. n. 1795

Appendice 04
CORTE DEI CONTI LOMBARDIA
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
DELIBERA 74/2020/PAR del 29.05.2020

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Zelo Buon Persico (LO) richiama, in premessa, il testo del comma 2 dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019 (come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160) e la circostanza dell'approvazione il 17 marzo 2020 del DPCM interministeriale (Funzione Pubblica, Economia e Finanze e Interno), recante "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato 3 dei comuni" (successivamente pubblicato in G.U. il 27 aprile 2020).

Procede dunque alla formulazione della richiesta di parere articolata in due quesiti, vale a dire:

1. se la nuova disciplina si applichi alle assunzioni programmate dopo l'entrata in vigore del decreto: se, in particolare, il piano di fabbisogno del personale, approvato antecedentemente al decreto, consenta l'applicazione della pregressa normativa sulla base del quale è stato impostato;
2. se la mobilità rivesta ancora carattere neutro e non rientri nella nuova disciplina.

MERITO

L'art. 33, comma 2, del D. L. 30 aprile 2019 n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019 n. 58, come modificato dall'art. 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ha apportato significative modificazioni alle facoltà assunzionali dei Comuni, stabilendo che "A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in

vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei 6 comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale.

I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni.

I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore.

Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.”

La legge introduce per i comuni una disciplina delle assunzioni del personale basata sulla “sostenibilità finanziaria” della spesa stessa, ossia sulla sostenibilità del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti.

Come già analizzato dalla Sezione Controllo Emilia Romagna (delib. n. 32/2020/PAR) “si tratta di una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell’ente nella riscossione delle entrate e la definizione con modalità accurate, del FCDE (...) stabilisce una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell’ente, facendo riferimento ad un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile”.

Il Decreto attuativo della Presidenza del Consiglio dei ministri Dip. Funz. Pubbl. è stato adottato il 17 marzo 2020 indicando all’art. 1 “Finalità, decorrenza, ambito soggettivo”. Il Decreto ha individuato i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell’amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, ed ha individuato le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia.

Quanto alla decorrenza della nuova disciplina, il comma 2 dell’art. 1 del decreto stabilisce che le disposizioni contenute nell’art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019 si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020.

Ciò premesso, nel primo quesito il Comune chiede se “La nuova disciplina si applica alle assunzioni programmate dopo l’entrata in vigore del decreto: in particolare il piano di fabbisogno del personale, approvato antecedentemente consente l’applicazione della pregressa normativa sulla base del quale è stato impostato”

In realtà, con questo primo quesito il comune pone due domande, chiedendo con la prima se “la nuova disciplina si applica alle assunzioni programmate dopo l’entrata in vigore del decreto”.

La risposta è lineare, nel senso che le assunzioni programmate dopo il 20 aprile 2020 sono chiaramente sottoposte alla nuova disciplina.

La seconda domanda, che formalmente è posta dal comune come una specificazione della precedente, nella sostanza si distingue dalla prima, perché si riferisce all’ipotesi di “piano di fabbisogno del personale approvato antecedentemente al decreto”, chiedendo se, in relazione a detto piano, si possa o meno applicare la pregressa normativa in materia assunzionale.

Ebbene, il quesito pone in sostanza un problema di diritto transitorio tra la pregressa e la nuova normativa, che però non trova regolamentazione né nell’art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019 sopra riportato, né nel Decreto attuativo del 17 marzo 2020 che ha fissato la decorrenza del nuovo regime.

La risposta al quesito, pertanto, involge la tematica dell'applicazione della legge nel tempo, in stretta connessione con l'articolazione delle procedure assunzionali.

Ciò implica la necessità di soffermarsi sulla valenza dei piani di fabbisogno.

Com'è noto, il piano triennale del fabbisogno del personale, previsto dall'art. 6 del D. Lgs. 165/2001, rappresenta, nell'ambito del concetto della programmazione, uno strumento diretto a rilevare le esigenze dell'amministrazione, si sviluppa in prospettiva triennale ed è adottato annualmente in relazione alle mutate esigenze.

Si tratta, cioè, di uno strumento programmatico che precede l'attività assunzionale dell'Ente e ne costituisce, nel rispetto dei vincoli finanziari, un indispensabile presupposto.

Esso, tuttavia, essendo preliminare e distinto dalla procedura assunzionale, non può segnare con la sua adozione la data per l'individuazione della normativa da applicare a detta procedura, e segnatamente ai criteri di determinazione della relativa spesa, sottoposta, invece, sulla base del principio *tempus regit actum*, alla normativa vigente al momento delle procedure di reclutamento.

Più chiaramente, alle procedure assunzionali successive alla data del 20 aprile 2020, in assenza di una disciplina transitoria dettata dal legislatore, va applicata la nuova normativa di cui all'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, indipendentemente dalla precedente adozione del piano di fabbisogno, che si configura, per quanto già detto, come strumento flessibile allo *jus superveniens* in materia di spesa del personale.

Giova richiamare, al riguardo, la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, laddove ha avuto modo di affermare che "è da ... escludere la possibilità di considerare virtualmente esistente una spesa di personale solamente programmata, ma non effettuata (cd. "effetto prenotativo" della spesa)".

Sulla irrilevanza degli atti di programmazione ai fini della risoluzione di questioni di diritto intertemporale, cfr. Sezione Controllo Toscana n. 105/2010/PAR; Sezione Controllo Abruzzo n. 24/2018/PAR.

Passando al secondo quesito, con il quale il comune vuole sapere se "la mobilità riveste ancora carattere neutro e non rientra nella nuova normativa", occorre osservare che l'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, ha consentito di assumere per mobilità da altri enti soggetti a limiti di spesa senza accrescere la spesa complessiva.

Per effetto di tale norma, la mobilità in entrata può coprire la mobilità in uscita e le mobilità in uscita non vengono considerate come cessazioni dal servizio utili per liberare risorse da destinare a nuove assunzioni.

L'obiettivo è stato quello di garantire la possibilità che risorse umane, già esistenti nella pubblica amministrazione, potessero essere redistribuite in un'ottica di migliore efficienza ed economicità.

Dal punto di vista finanziario, l'operazione si considera neutra, trattandosi di dipendenti che già gravano sui saldi di finanza pubblica.

Nella stessa direzione è l'art. 14, comma 7, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 secondo cui "Le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, nonché quelle disposte a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over."

Nel sistema delineato dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, tuttavia, la c.d. neutralità della mobilità non appare utilmente richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali, essendo questi fundamentalmente legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale, misurata attraverso i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale (senza alcuna distinzione tra le diverse modalità di assunzione, concorso o mobilità), al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 28 maggio 2020.

Il Relatore (Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente (Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 29 maggio 2020

Il Funzionario preposto al servizio di supporto (Susanna De Bernardis)

Appendice 05
CORTE DEI CONTI LOMBARDIA
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
DELIBERA 93/2020/PAR DEL 30.07.2020

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco della Città di Albino (BG) ha formulato alcuni quesiti in merito alla corretta applicazione dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante norme in materia di assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria, nonché della normativa di attuazione contenuta nel decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 17 marzo 2020, recante misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni.

In particolare, il Comune richiamato in premessa il comma 2 dell'articolo 33 del citato decreto-legge n. 34 del 2019, ritiene che la norma lasci all'operatore alcuni dubbi interpretativi circa la capacità assunzionale degli enti e procede, quindi, alla formulazione della richiesta di parere articolata nei due quesiti di seguito riportati:

1. "se l'Ente possa procedere alla sostituzione del personale cessato nell'anno (per dimissioni volontarie, pensionamento o mobilità) a prescindere dai valori soglia e dalle percentuali assunzionali stabilite dal Decreto 34/2019";
2. "preso atto che tra le entrate correnti risultano i contributi percepiti dal ns Ente quale ente capofila per la gestione delle attività di cui alla legge 9 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) si chiede se gli stessi debbano essere considerati al fine della definizione dei limiti assunzionali".

MERITO

Il primo quesito è volto a conoscere se, in caso di cessazione durante l'anno in corso di un dipendente (per dimissioni volontarie, pensionamento o mobilità), l'Ente possa procedere, nello stesso anno, alla sostituzione del personale così cessato, a prescindere dai valori soglia e dalle percentuali assunzionali stabilite dal decreto-legge n. 34 del 2019, considerando, secondo quanto asserito dal Comune istante che "la sostituzione di un dipendente cessato non altera gli equilibri di bilancio, in quanto la spesa era già stata prevista per tutto l'anno, né il limite di spesa già accertato in sede di approvazione del bilancio stesso".

Il quadro normativo in materia di capacità assunzionale dei comuni è stato di recente innovato per effetto dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58, come modificato

dall'articolo 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, che ha apportato significative modificazioni alle facoltà assunzionali dei Comuni.

In particolare, il citato articolo 33, comma 2, stabilisce che “a decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione”.

Sempre al medesimo comma si prevede altresì che “Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore.

I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui 8 al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale.

I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni.

I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore.

Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.”

A tale norma è stata data attuazione con il decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, recante “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”. Il medesimo decreto, all'articolo 1, comma 2, ha previsto che i nuovi limiti assunzionali si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020. L'ambito di applicazione della nuova normativa è stato già esaminato da questa Sezione con la deliberazione 74/2020/PAR.

In tale sede, la Corte ha già avuto modo di evidenziare come il fulcro centrale sia dato da una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, basata sulla “sostenibilità finanziaria” della spesa, ossia sulla sostenibilità del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti.

E, difatti, la facoltà assunzionale dell'ente viene calcolata sulla base di un valore di soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

In tale occasione, la Sezione si è soffermata anche sulla decorrenza della disciplina applicabile alle procedure assunzionali, che sono sottoposte al principio *tempus regit actum* e, pertanto, alla procedura vigente al momento del reclutamento.

Con specifico riferimento alla mobilità, nel medesimo parere della Sezione 74/2020/PAR, è stato ritenuto che nel sistema delineato dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, “la c.d. neutralità della mobilità non appare utilmente

richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali, essendo questi fondamentalmente legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale”.

Alla luce di quanto precede, con riferimento al primo quesito formulato dall’Ente istante, non può che ribadirsi il principio, già enunciato nella predetta deliberazione 74/2020/PAR per cui, per le assunzioni da effettuare dall’entrata in vigore della nuova normativa, i nuovi spazi assunzionali sono legati alla regola della sostenibilità finanziaria della spesa misurata attraverso i valori soglia per come definiti nella disciplina normativa sopra richiamata.

La peculiarità del nuovo parametro è infatti da ricercarsi nella “flessibilità che in una situazione fisiologica (e dunque al netto di quella contingente, eccezionale e di emergenza) responsabilizza l’ente sul versante della riscossione delle entrate il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali” (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, deliberazione 32/2020/PAR), mentre per l’ente che presenta un valore soglia spesa di personale/media triennale delle entrate correnti, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, maggiore dei valori soglia di massima spesa, gli spazi assunzionali si ridurranno, anche rispetto alla programmazione delle assunzioni già effettuata precedentemente, sulla base delle regole previgenti.

Ne deriva che, per le procedure effettuate dal 20 aprile 2020, i comuni non possono procedere alla sostituzione del personale cessato nell’anno (per dimissioni volontarie, pensionamento o mobilità), a prescindere dai valori soglia e dalle percentuali assunzionali stabilite dal decreto-legge n. 34 del 2019 e dalla normativa di attuazione contenuta nel decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Con il secondo quesito la Città di Albino chiede se i contributi percepiti quale ente capofila per la gestione delle attività di cui alla legge n. 328 del 2000, rientranti tra le entrate correnti, debbano essere considerati al fine della definizione dei limiti assunzionali.

Preliminarmente, si ricorda che la legge n. 328 del 2000 è finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e socio-sanitari, affidando ai comuni un ruolo chiave nell’offerta pubblica della rete di tali servizi sul territorio.

Le sue disposizioni costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’art. 117 della Costituzione (articolo 1) e sono rivolte a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (articolo 2). Tale legge quadro istituisce tra i “comuni associati” gli “ambiti territoriali” all’interno dei quali definire il “piano di zona”, di norma adottato mediante accordi di programma, per l’erogazione degli interventi sociali e socio-assistenziali (articoli 6 e 19).

Le spese da sostenere da parte dei comuni e delle regioni, per la realizzazione degli interventi, sono a carico delle risorse loro assegnate del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nonché degli autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci.

Compete allo Stato la definizione e la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Le regioni provvedono poi alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo Stato per obiettivi e interventi di settore, nonché, in forma sussidiaria, a cofinanziare interventi e servizi sociali. Per la Regione Lombardia, la legge regionale 12 marzo 2008, n. 3, prevede che, nell'ambito del fondo regionale di parte corrente per le unità d'offerta sociali, confluiscono anche le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali che vengono ripartite tra i relativi ambiti territoriali.

La stessa legge regionale stabilisce altresì che al fine della conclusione e dell'attuazione dell'accordo di programma relativo ai piani di zona, l'assemblea dei sindaci designa un ente capofila che può essere individuato nell'ambito dei comuni del distretto.

Dal quadro normativo tratteggiato, emerge come i contributi percepiti dal Comune ai sensi della predetta legge quadro sono funzionali a garantire l'attuazione degli interventi sociali e socio-assistenziali demandati all'ente locale, finalità che non può non riverberarsi sulle spese conseguenti.

Difatti, in sede di effettuazione della spesa l'ente deve garantire l'utilizzo delle risorse necessarie per il raggiungimento della finalità pubblica programmata mediante la pianificazione sociale a livello territoriale.

Tanto premesso, per verificare la possibilità di considerare tali contributi al fine delle facoltà assunzionali dell'ente, occorre fare riferimento alla definizione di entrate correnti contenuta nell'articolo 33 del citato decreto-legge n. 34 del 2019 e nella relativa normativa di attuazione. In particolare, il comma 2 dell'articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, ai fini della determinazione dei valori soglia rilevanti per le procedure assunzionali dei comuni, fa riferimento "alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione".

In coerenza con il citato articolo 33, l'articolo 2, comma 1, lett. b), del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, 17 marzo 2020, definisce le entrate correnti come "la media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata".

Ne consegue che, a fronte di tale disposto normativo, che non opera alcuna distinzione con riferimento alla tipologia di entrate correnti, non vi è ragione per escludere, dalle entrate correnti rilevanti per la definizione dei limiti assunzionali, i contributi di parte corrente percepiti dai comuni ai sensi della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia si pronuncia come segue sulla richiesta di parere della Città di Albino (BG):

“1. A far data dal 20 aprile 2020, tutti i nuovi spazi assunzionali riconosciuti all’ente, inclusa la sostituzione del personale cessato nell’anno (per dimissioni volontarie, pensionamento o mobilità), sono strettamente legati alla regola della sostenibilità finanziaria della spesa, misurata attraverso i valori soglia definiti nella disciplina normativa di cui all’articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

2. Nell’ambito delle entrate correnti rilevanti per la definizione dei limiti assunzionali, sono inclusi i contributi di parte corrente percepiti dai comuni ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)”.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 28 luglio 2020.

Il Relatore (dott.ssa Alessandra Molina)

Il Presidente (dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 30 luglio 2020

Il funzionario preposto (Susanna De Bernardis)

Appendice 06
CORTE DEI CONTI CAMPANIA
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
DELIBERA 111/2020/PAR DEL 27.07.2020

FATTO

Con la nota in premessa, il Sindaco del comune di Tufino ha chiesto un parere sul seguente quesito:

il DM 17-3-2020 misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni all'art. 2 comma I bis definisce: "entrate correnti: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati considerate al netto del fondo credili di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annata considerata.

La Circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro dell'interno sul decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione attuative dell'art.33, comma 2, del decreto legge n.34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n.58 del 2019 in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni, al punto 1.2. interpreta la predetta norma precisando che il FCDE è quello stanziato in bilancio di previsione, eventualmente assestato.

Al fine di correttamente calcolare l'importo si chiede di sapere se debba essere inserito il FCDE assestato oppure il FCDE stanziato in bilancio di previsione e, solo se migliorativo del parametro, quello assestato se la finalità è di agevolare le assunzioni nei piccoli comuni che sono penalizzati e rischiano di non avere le necessarie figure professionali.

MERITO

L'art. 33, comma 24 , del d.l. n. 34/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 58/2019, poi modificato dall'art. 17, comma 1-ter, d.l. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 8/2020 statuisce infatti che, "i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione".

A tale norma è stata data attuazione con l'emanazione del decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, recante

“Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”.

Il decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, individua:

- * le fasce demografiche (art. 3);
- * i relativi “valori soglia”, prossimi al valore medio per fascia demografica (art. 4);
- * le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio, per i comuni che si collocano al di sotto del “valore soglia” prossimo al valore medio (art. 5);
- * un “valore soglia” superiore, cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore (art. 6).

In tema di entrate correnti esso prevede quanto segue: "entrate correnti: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annata considerata.

Non va dimenticato, però, che in tema di previsioni di bilancio (del quale il FCDE è una delle componenti) sia la normativa primaria che i principi contabili tengono ben presente la possibilità di uno scostamento tra previsioni di entrata e circostanze sopravvenute, che possono influire sul suo ammontare, in sede di attuazione delle previsioni.

Sia la normativa dettata per la formazione del bilancio dello Stato (art. 33 della legge nr. 196 del 2009), che quella per gli Enti locali (art. 175, comma 8 TUEL), prevedono la possibilità di un “assestamento” del bilancio, ovvero della verifica in concreto delle previsioni effettuate a inizio anno. In particolare, l’art. 175, comma 8, TUEL stabilisce che, con la variazione di assestamento generale, deliberata dall'organo consiliare dell'ente entro il 31 luglio di ciascun anno, si attua la verifica generale di tutte le voci di entrata e di uscita, compreso il fondo di riserva ed il fondo di cassa, al fine di assicurare il mantenimento del pareggio di bilancio.

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

Ciò posto, ritiene la Sezione di controllo per la Campania che, nel calcolo del FCDE, per le finalità di cui al precitato art. 33, comma 2, del d.l. n.34/2019, si debba fare riferimento al Fondo stesso così come determinato in sede di assestamento del bilancio,

che potrebbe essere migliorativo o peggiorativo rispetto a quello calcolato nell'originario bilancio di previsione, ma sicuramente più attendibile rispetto al primo. Ciò stante, è evidente che – ai predetti fini – si potrà fare riferimento al FCDE del bilancio di previsione soltanto quando le appostazioni del bilancio stesso siano talmente aderenti al successivo sviluppo gestorio da non richiedere alcun assestamento.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti rilascia il parere nei termini esposti in motivazione.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio telematica del 23.7.2020

L'Estensore Marco CATALANO

Il Presidente Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 27.7.2020

Il Direttore della Segreteria Dott. Mauro Grimaldi

Appendice 07
CORTE DEI CONTI EMILIA ROMAGNA
SEZIONE REGIONALE CONTROLLO
DELIBERA 55/2020/PAR DEL 25.06.2020

Fatto

Il Sindaco del Comune di Bore rivolge a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, articolata in due quesiti, in tema di raccordo tra la disciplina di cui al d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e la normativa in materia di turn over.

Il Comune istante avanza, in particolare, i seguenti due quesiti: - se sia possibile per un ente - il cui rapporto, ai sensi dell' art. 33, comma 2, d.l. n. 34/2019, fra spese di personale come da ultimo rendiconto e la media delle entrate correnti del triennio al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità sia una percentuale intermedia fra i due valori soglia previsti dal decreto ministeriale del 17.03.2020 attuativo dello stesso d.l. n. 34/2019

- utilizzare il turn over ovvero la copertura al 100% delle cessazioni di personale dell'anno precedente;
- se l'ente nel calcolo del predetto rapporto ai fini del fabbisogno di personale per gli anni 2020-2022 deve riferirsi, per una corretta gestione della spesa del personale e della programmazione, al rendiconto del 2018.

MERITO

Nel merito, la richiesta del Comune di Bore si articola in due quesiti.

3.1. Il primo quesito verte sul raccordo della normativa che in tema di assunzioni di personale da parte degli enti locali ha prodotto nel 2019 la riespansione del cd. turn over del personale al 100% con quella contenuta nel d.l. n. 34/2019 - convertito, con modificazioni, dalla legge 28.06.2019, n. 58 - e nel d.m. attuativo del 17.03.2020.

In particolare, il Comune chiede se sia possibile per un ente - il cui rapporto, ai sensi dell'art. 33, comma 2, d.l. n. 34/2019, fra spese di personale come da ultimo rendiconto e la media delle entrate correnti del triennio al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità sia una percentuale intermedia fra i due valori soglia previsti dal decreto ministeriale del 17.03.2020 attuativo dello stesso d.l. n. 34/2019 – utilizzare il turn over ovvero la copertura al 100% delle cessazioni di personale dell'anno precedente.

(...)

La Sezione dà atto che il quadro normativo previgente risulta oggi superato dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 (cd. Decreto Crescita), convertito, con modificazioni, dalla

l. 28 giugno 2019, n. 58 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 853, della l. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020), a norma del quale

“A decorrere alla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione [...]”.

Pertanto, come già questa Corte ha avuto modo di affermare in un precedente parere (Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 32/2020/PAR), “la nuova disciplina non fa più riferimento ad un ‘limite di spesa’ e cioè all’ammontare della spesa complessiva per il personale sostenuto dall’ente nel 2008, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali (cfr. Corte conti, Sez. aut. n. 4/SEZAUT/2019/QMIG), ma individua una diversa modalità di governo della spesa corrente per spesa di personale, e cioè una ‘facoltà assunzionale’ dell’ente calcolata sulla base di un valore di soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall’ente, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Si tratta dunque di una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell’ente nella riscossione delle entrate e la definizione, con modalità accurate, del FCDE.

Sicché, nel momento in cui l’ente procederà a bandire una procedura per l’assunzione di una o più unità di personale a tempo indeterminato occorrerà verificare se sussistano gli spazi assunzionali consentiti dal valore di soglia di spesa come sopra disciplinato.”

La nuova normativa – che ha ricevuto attuazione con il decreto 17 marzo 2020 della 7 Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica - segna dunque un cambiamento nelle assunzioni da parte dei Comuni: il d.l. n. 34/2019 supera la logica – prevista per i Comuni più piccoli (cd. fuori patto) dall’art. 1, comma 562, della l. 296/2006 e, per i Comuni più grandi, dall’art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 – di ancorare le facoltà assunzionali rispettivamente a una percentuale dell’ammontare di spesa complessiva per il personale sostenuto dall’ente nel 2008 e a una percentuale di spesa parametrata a quella relativa al personale cessato nell'anno precedente.

Il decreto attuativo della nuova legge, emanato il 17.03.2020, ha fissato le soglie di virtuosità degli enti, basate sul rapporto fra media delle entrate correnti risultante dagli ultimi tre rendiconti e spesa di personale, dividendo i Comuni in tre categorie:

i Comuni che si collocano al di sotto del valore-soglia medio possono incrementare nel tempo le assunzioni mantenendosi comunque entro il limite del valore soglia medio;

i Comuni che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale sbilanciato a sfavore delle prime - superando il valore soglia superiore (cd. valore soglia di rientro della maggiore spesa) - devono mettere in atto misure di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nel 2025 del valore soglia superiore;

i Comuni mediani come quello istante, che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale compreso fra il valore soglia medio e il valore soglia superiore (o “valore soglia di rientro della maggiore spesa”), secondo la nuova normativa devono mantenere sotto controllo e quindi costante detto rapporto, non potendolo incrementare rispetto a quello corrispondente registrato nell’ultimo rendiconto della gestione approvato.

Il superamento della logica del cd. turn over è stato meglio precisato nella circolare interministeriale - emanata congiuntamente da Ministro della Pubblica Amministrazione, dell’Economia e delle Finanze e dell’Interno – esplicativa della nuova normativa:

“il cd. Decreto Crescita (d.l. n. 34/2019), all’art. 33, ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo il superamento delle attuali regole fondate sul turn-over in un sistema maggiormente flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale”.

La stessa circolare, al fine di non penalizzare i Comuni che prima della entrata in vigore della nuova disciplina hanno legittimamente avviato procedure assunzionali con il previgente regime - anche con riguardo a budget relativi ad anni precedenti -, indica che “con riferimento al solo anno 2020, possano esser fatte salve le predette procedure purché siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex articolo 34-bis della legge n.165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente.

Quanto precede solo ove siano state operate le relative prenotazioni contabili (principio 5.1 di cui al paragrafo n.1 dell’allegato 4.2 al d.lgs. 118/2011).

Attesa la finalità di regolare il passaggio al nuovo regime, la maggiore spesa di personale rispetto ai valori soglia, derivante dal far salve le precedenti procedure assunzionali già avviate, è consentita solo per l’anno 2020.

Pertanto, a decorrere dal 2021, i Comuni di cui al comma 3 dell'articolo 6 del decreto attuativo, che, sulla base dei dati 2020, si collocano anche a seguito della maggiore spesa fra le due soglie, assumono – come parametro soglia a cui fare riferimento nell'anno successivo per valutare la propria capacità assunzionale – il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti registrate nel 2020 calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020.”

La possibilità di derogare transitoriamente, per far salve le procedure assunzionali in corso - cioè già avviate e non solo programmate - ai valori di spesa derivanti dalle soglie, è consentita ai Comuni, secondo quanto chiarito dalla richiamata circolare ministeriale, “nel primo anno di applicazione ma non negli anni successivi, pertanto, nel procedere alle maggiori assunzioni, è necessaria una valutazione circa la capacità di rientro nei limiti di spesa del 2021 fissati dalla norma”.

3.1.3. Nel dare risposta al primo quesito posto dal Comune, il Collegio, alla luce del delineato quadro normativo di riferimento, rileva che l'attuale disciplina misura la capacità assunzionale dei Comuni sulla base delle loro entrate “premiando” i Comuni maggiormente virtuosi nella riscossione delle entrate correnti.

Pertanto, il Comune di Bore - che presenta un rapporto tra media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti e spesa per il personale compreso fra le due soglie di cui al d.m. del 17.03.2020 - potrà coprire anche il turn over al 100% a condizione che lo stesso Comune non incrementi il rapporto fra entrate correnti e impegni di competenza per la spesa complessiva di personale rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

3.2. Il secondo quesito posto dal Comune ha per oggetto il calcolo del predetto rapporto ai fini del fabbisogno di personale per gli anni 2020-2022, si chiede, cioè, se detto calcolo debba riferirsi, per una corretta gestione della spesa del personale e della programmazione, al rendiconto del 2018.

3.2.1. Ambito di applicazione della normativa alle procedure di assunzione intervenute successivamente all'entrata in vigore della stessa.

Al fine di fornire risposta al suddetto quesito occorre preliminarmente delimitare l'ambito della nuova normativa: il decreto attuativo del d.l. n. 34/2019 – decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno 17 marzo 2020 “recante “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni” – si occupa esclusivamente della “[...] definizione delle capacità assunzionali di personale [...]” da parte degli enti.

Il piano triennale del fabbisogno di personale, previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, rappresenta uno strumento di rilevazione delle esigenze dell'amministrazione che si sviluppa in prospettiva triennale ed è adottato annualmente in relazione alle mutate esigenze dell'ente.

Essendo il piano triennale strumento programmatico distinto dalla procedura assunzionale vera e propria, ciò che rileva ai fini dell'applicazione della nuova normativa non è il piano triennale per l'assunzione di personale ma l'adozione della stessa procedura di reclutamento del personale.

Come già affermato da Corte dei conti Sezione di controllo per la Lombardia (n. 74/20/PAR), la determinazione della spesa di personale è sottoposta "sulla base del principio del tempus regit actum, alla normativa vigente al momento delle procedure di reclutamento.

Più chiaramente, alle procedure assunzionali successive alla data del 20 aprile 2020, in assenza di una disciplina transitoria dettata dal legislatore, va applicata la nuova normativa di cui all'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, indipendentemente dalla precedente adozione del piano di fabbisogno, che si configura, per quanto già detto, come strumento flessibile allo jus superveniens in materia di spesa del personale".

Il nuovo regime sulla capacità assunzionale dei Comuni, previsto dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, si applica pertanto, indipendentemente dalla precedente adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale, alle procedure assunzionali successive alla data del 20 aprile 2020, data di entrata in vigore della normativa de qua; a norma dell'art. 1 comma 2 del d.m., infatti, "Le disposizioni di cui al presente decreto e quelle conseguenti in materia di trattamento economico accessorio contenute all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020".

Il decreto attuativo - finalizzato "ad individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, [...], e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, [...]" - definisce la spesa del personale come "impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale [...] come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato" e stabilisce, all'art. 6 comma 3, che i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti risulti compreso fra i due valori soglia individuati "non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato".

Nel corso della gestione, pertanto, l'attivazione delle procedure di assunzione, per quanto previste nella programmazione, dovrà avvenire nel rispetto della normativa

vigente nonché dell'equilibrio di bilancio asseverato, dovendo gli enti compresi nella soglia intermedia non incrementare il rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

3.2.2. Alla luce della lettera e della ratio della normativa sopra riassunta, il Collegio rileva come per "ultimo rendiconto della gestione approvato" debba intendersi il primo rendiconto utile approvato in ordine cronologico a ritroso rispetto all'adozione della procedura di assunzione del personale per l'esercizio 2020.

Pertanto, nell'ipotesi in cui l'ente al momento dell'adozione della deliberazione relativa all'assunzione del personale abbia già approvato il rendiconto 2019, quest'ultimo rappresenta, secondo la lettera e la ratio della norma, il documento contabile cui attingere il dato del rapporto – non incrementabile - fra entrate correnti e spesa del personale.

Nella diversa ipotesi in cui - anche in considerazione dello slittamento al 30 giugno 2020, ad opera del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2020, n. 27, del termine per l'approvazione da parte dei Comuni del rendiconto di gestione dell'anno 2019 - l'ente non abbia ancora approvato il rendiconto 2019 al momento dell'adozione della procedura di reclutamento, l'"ultimo rendiconto della gestione approvato" cui fare riferimento per il calcolo della spesa sarebbe il rendiconto relativo al 2018.

Desumere il dato relativo alla spesa del personale dall' "ultimo rendiconto della gestione approvato" – coincidente nella specie con il rendiconto approvato nel corso del medesimo esercizio in cui è adottata la procedura di assunzione di personale – è in linea con la finalità, propria della nuova normativa, di introdurre un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale nell'ottica di una programmazione maggiormente flessibile della spesa per il personale, rimodulabile anche nel corso del medesimo esercizio in cui l'ente procede all'assunzione.

Tale approccio non è peraltro smentito dall'art. 5 del d.m. che, nel fissare le percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio da parte dei Comuni più virtuosi che si collocano al di sotto del valore soglia medio, stabilisce che gli stessi Comuni "in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 [...] possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'art. 2, [...]".

La circostanza che, alla data di entrata in vigore della nuova normativa (20.04.2020) e in sede di prima applicazione della stessa, il termine di riferimento da cui muovere per i possibili incrementi delle assunzioni di personale sia la "spesa del personale registrata

nel 2018” non toglie che l’ente, per un corretto calcolo del limite assunzionale per l’esercizio 2020, debba prioritariamente riferirsi al rendiconto del 2019 se già approvato. Il riferimento al rendiconto del 2018, viceversa, è residuale qualora l’approvazione del rendiconto 2019 sia slittata - sulla base della normativa citata - in ragione dell’eccezionale rinvio del termine per la sua approvazione al 30 giugno 2020.

Alla luce di quanto precede, la risposta ai quesiti sub 3.1 e 3.2 formulati dal Comune è indicata rispettivamente ai precedenti punti 3.1.3. e 3.2.2.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna esprime il proprio parere riportato in epigrafe: sul quesito sub 3.1, secondo quanto indicato al punto 3.1.3; sul quesito sub 3.2, secondo quanto indicato al punto 3.2.2.

Così deliberato nell’adunanza da remoto del 25 giugno 2020.

Il relatore Ilaria Pais Greco (firmato digitalmente)

Il presidente (Marco Pieroni) (firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nella data di apposizione della firma del funzionario preposto

Il direttore di segreteria (Rossella Broccoli) (firmato digitalmente)