



GIANLUCA BERTAGNA E TATIANA CHIOLERO

LE ASSUNZIONI NEI COMUNI NEL 2025

Con modulistica in formato digitale editabile



LE ASSUNZIONI NEI COMUNI NEL 2025

Di Gianluca Bertagna e Tatiana Chiolero



Le assunzioni nei comuni nel 2025
Di Gianluca Bertagna e Tatiana Chiolero

© 2024 Publika S.r.l.
Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana (MN)
info@publika.it
www.publika.it

I diritti di riproduzione, traduzione, memorizzazione e adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (analogico e/o digitale) sono riservati in tutti i paesi.

I edizione
Ottobre 2024
Pubblicazione digitale

Sommario

Premessa	7
1. Il quadro normativo.....	11
1.1. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche	11
Articolo 6. Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale	11
Articolo 6-bis. Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni	12
Articolo 6-ter. Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale	12
Articolo 33. Eccedenze di personale e mobilità collettiva	13
1.2. Legge 27 dicembre 2006, n. 296. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.....	13
Articolo 1, comma 557, 557-bis, 557-ter e 557-quater della legge 27 dicembre 2006, n. 296	13
1.3. Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58	14
Articolo 33. Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria	14
1.4. Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”	15
Articolo 1. Finalità, decorrenza, ambito soggettivo	17
Articolo 2. Definizioni.....	17
Articolo 3. Differenziazione dei comuni per fascia demografica.....	17
Articolo 4. Individuazione dei valori soglia di massima spesa del personale.....	17
Articolo 5. Percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio	18
Articolo 6. Individuazione dei valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale	19
Articolo 7. Disposizioni attuative e finali	19
1.5. Circolare Ministero dell'Interno 08 giugno 2020 del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Ministro delle Finanze	20
Premessa.....	20
La disciplina del decreto attuativo.....	20
1.1. Decorrenza del decreto attuativo.....	20
1.2. Specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa/entrate.....	21
1.3. Individuazione delle fasce demografiche e dei relativi valori-soglia: casistiche applicative	22
1.4. Determinazione delle percentuali massime di incremento	24

1.5. Ulteriori misure per i piccoli comuni e le Unioni.....	25
1.6. Effetti della nuova disciplina in materia di mobilità.....	25
1.6. DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80 Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.....	26
Art.6 Piano integrato di attività e organizzazione.....	26
2. Il vigente sistema delle assunzioni.....	29
2.1. Il Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58.....	29
2.2. Il Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”.....	30
2.2.1. Finalità, decorrenza, ambito soggettivo.....	30
2.2.2. Definizioni e calcolo del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti.....	30
2.2.3 Differenziazione dei Comuni per fascia demografica e individuazione dei valori soglia.....	31
2.2.4 La fine dell'opportunità aggiuntiva per i comuni sottosoglia: l'utilizzo dei resti assunzionali del quinquennio 2015/2019.....	33
2.2.5 Le misure disapplicate nel 2025 per i piccoli comuni e le unioni.....	33
2.3. La Circolare ministeriale interpretativa sul DM attuativo dell'art. 33, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2019 in materia di assunzioni di personale.....	34
2.3.1 Specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa/entrate.....	34
2.3.2 Casistiche applicative sulle fasce demografiche ed i relativi valori-soglia.....	35
2.3.3 Gli effetti sulla mobilità.....	36
2.3.4 Le progressioni verticali.....	37
2.3.5 Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione: la sottosezione 3.3.....	37
3. Come utilizzare la modulistica.....	40
3.1. La relazione illustrativa tecnico-finanziaria.....	40
3.2. Illustrazione degli allegati e dei fogli di calcolo.....	41
L'Allegato A – Spese di personale art. 1, comma 557 della l.296/2006.....	41
L'Allegato A2 – Spese di personale DM 17 marzo 2020.....	41
L'Allegato B – Il calcolo degli spazi finanziari da destinare alle assunzioni.....	41
L'Allegato C – Piano delle assunzioni.....	41
L'Allegato D – Dotazione organica.....	41
L'Allegato E/1 – Criteri per il raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa e l'Allegato E/2– Tabella di raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa.....	42
L'Allegato F/1 – Parere del Revisori dei conti.....	43
L'Allegato F/2 Asseverazione del Revisori dei conti.....	43
L'Allegato G – Sottosezione 3.3 del PIAO.....	43

Premessa

L'anno 2023 è stato "l'anno" del Piao, il Piano integrato di attività e organizzazione, della sua prima adozione da parte degli Enti, della sperimentazione.

L'anno 2024 è stato l'anno di verifica dell'avvenuta e vera semplificazione perseguita (e raggiunta?) dall'introduzione del PIAO di cui all'art. 6 del d.l. 80/2021, convertito in legge 113/2021, identificato dal legislatore quale strumento unico di programmazione strategica dei Comuni.

Di fatto, il PIAO comprende al suo interno tutti i contenuti di cui ai seguenti articoli:

- art. 6 del d.lgs. 165/2001, che esplicava i propri effetti nel Piano triennale dei fabbisogni di personale;
- articolo 2, comma 594, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 24, Piano di razionalizzazione delle dotazioni strumentali e informatiche;
- art. 10 del d.lgs. 150/2009, Piano della performance;
- articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190, Piano di prevenzione della corruzione;
- art. 14, comma 1, della legge 124/2015, Piano organizzativo del lavoro agile;
- art. 48, comma 1, del d.lgs. 198/2006, Piano delle azioni positive.

L'anno 2025 dovrebbe essere invece l'anno in cui vanno a regime le nuove disposizioni sulle assunzioni, venendo meno l'obbligo di incremento calmierato della Tabella 2 di cui all'art. 5 del Dm 17 marzo 2020.

Ricordiamo infatti che, solo fino al 31 dicembre 2024, i comuni virtuosi potevano incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al valore percentuale indicato da tale Tabella 2 del Dm.

Nel periodo 2020-2024, i comuni potevano poi, in alternativa a quanto sopra, utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020, in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla Tabella 2.

Nel medesimo periodo 2020-2024, i comuni con meno di cinquemila abitanti, virtuosi e facenti parte di una Unione di comuni prevista dall'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, potevano incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato, nella misura massima di 38.000 euro non cumulabile, da destinare 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.

Venendo meno le suddette previsioni, nel 2025 potrà succedere che:

1. I comuni che si collocano al di sotto del valore soglia previsto per la propria fascia demografica potranno incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del Dm ciascuna fascia demografica.

2. I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, negli anni passati, risultava superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 e che dovevano adottare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto al fine di conseguire nell'anno 2025 il predetto valore soglia, anche applicando un turn over

inferiore al 100 per cento, sono arrivati alla fine del percorso di riduzione graduale e, nel 2025, dovranno dimostrare di essersi allineati. 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.

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

Proponiamo in questa sede una guida operativa di tutte le “cose” che i Comuni devono continuare a fare, a conoscere, a considerare per procedere alle assunzioni di personale nel 2025. Poiché non è più possibile circoscrivere nell'adozione del PTFP (Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale) tali adempimenti, il frutto di tale lavoro dovrà confluire nella Sezione 3: Organizzazione e capitale umano, Sottosezione 3.3: Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) del PIAO.

Innanzitutto, ricordiamo che l'art. 33, comma 2 del cosiddetto “Decreto Crescita”, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ha introdotto un principio del tutto innovativo per quanto riguarda il regime delle assunzioni dei Comuni, scardinando il precedente sistema basato sul turn-over. L'applicazione della norma e la decorrenza del nuovo sistema sono state demandate all'emanazione di un decreto ministeriale, il Decreto Ministeriale 17 marzo 2020, “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”, attuativo delle disposizioni di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 34/2019, che è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 108 del 27 aprile 2020, finalizzato all'individuazione dei valori soglia differenziati per fascia demografica dei Comuni.

È stata poi emanata una specifica circolare ministeriale, con le indicazioni operative sull'applicazione del nuovo sistema delle assunzioni, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre 2020, n. 226. A partire dalla pubblicazione il 27 luglio 2018 in Gazzetta Ufficiale delle “*Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche*” in attuazione degli articoli 6 e seguenti del d.lgs. 165/2001, come riformato dal d.lgs. 75/2017, che definiscono una metodologia operativa di orientamento che anche gli enti territoriali possono adattare al contesto ordinamentale delineato dalla disciplina di settore, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, ciascun Comune deve orientare la propria azione in un'ottica permanente di contenimento delle spese di personale, di capacità assunzionale “misurata”, di vincoli sul lavoro flessibile e sul trattamento accessorio, nel rispetto prioritario dell'art. 1 comma 557 o 562 della legge 296/2006, che prevede il contingentamento della spesa di personale rispetto alla media del triennio 2011/2013 o all'anno 2008.

Nell'ambito di tale indicatore di spesa potenziale massima, gli enti possono coprire i posti vacanti, nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, ricordando però che l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni.

Gli enti locali possono modulare e rimodulare la dotazione organica nel rispetto dei limiti sul contenimento della spesa di personale. Risulta, pertanto, inevitabile che non si ragioni più con una dotazione organica teorica, ma che i posti vacanti che risultano sono solo quelli per i quali gli enti intendono procedere con assunzioni nel rispetto della propria sostenibilità finanziaria, misurata dal rapporto di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160 che stabilisce: “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.”. È per questo che bisogna, a tutti i costi, trovare un modo di raccordare il costo della dotazione organica a regime con le voci che costituiscono la spesa di personale, che, come noto è definita da “voci incluse” e “voci escluse” ai fini della verifica della media del triennio 2011/2013.

L'idea di fondo, quindi, è quella di partire da un prospetto di “dotazione organica” (o elenco di posti, se vi piace di più) in cui vanno indicate le spese dei dipendenti in servizio, più quelle previste per le assunzioni. A parere di chi scrive, tale spesa non è quella effettiva, ma quella teorica su base annua, ovvero a regime. I valori, peraltro, sono quelli dello stipendio tabellare teorico annuo e non tanto quelli di effettiva competenza (ogni anno, avremmo valori diversi per ciascun dipendente causa forte variabilità del trattamento accessorio).

Nella previsione del costo della dotazione organica, è necessaria la massima prudenza, conteggiando quindi, il valore più alto possibile per garantire sempre il rispetto dei limiti di spesa. È per questo che le Linee Guida spiegano come fare questi conti:

- *sulla base della spesa per il personale in servizio a tempo indeterminato.* In tale voce di spesa va indicata distintamente anche quella sostenuta per il personale in comando, o altro istituto analogo. Ciò in quanto trattasi di personale in servizio, sia pure non di ruolo, per il quale l'amministrazione sostiene l'onere del trattamento economico nei termini previsti dalla normativa vigente. La spesa del personale in part-time è da considerare in termini di percentuale di prestazione lavorativa solo se il tempo parziale deriva da assunzione. Nel caso in cui derivi da trasformazione del rapporto va indicata sia la spesa effettivamente sostenuta sia quella espandibile in relazione all'eventualità di un ritorno al tempo pieno (quest'ultima affermazione potrebbe creare qualche difficoltà negli enti di piccole dimensioni che conteggiando tale valore, si vedrebbero esaurite interamente le possibilità di nuove assunzioni. D'altronde, va evidenziato, che la Corte dei conti ha sempre affermato che qualora il dipendente dovesse rientrare dal part-time in quanto suo diritto, questo non può valere come “giustificazione” al mancato rispetto dei limiti. Va, quindi, data molta importanza a tale posta);

- *sulla base dei possibili costi futuri da sostenere per il personale assegnato in mobilità temporanea presso altre amministrazioni (in uscita) per valutare gli effetti in caso di rientro;*

- *con riferimento alle diverse tipologie di lavoro flessibile, nel rispetto della disciplina ordinamentale prevista dagli articoli 7 e 36 del d.lgs. 165/2001, nonché le limitazioni di spesa previste dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e dall'art. 14, del d.l. 66/2014. I rapporti di lavoro flessibile vanno rappresentati in quanto incidono sulla spesa di personale pur non determinando riflessi definitivi sul PTFP;*

(in altre parole, ci stanno dicendo che nella verifica dell'impianto vincolistico non può mancare la partita del lavoro flessibile);

- *in ragione delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenuto conto, ove previsti, degli ulteriori limiti connessi a tale facoltà con particolare riferimento ad eventuali tetti di spesa del personale;*

- *necessarie per l'assunzione delle categorie protette, pur considerando che, nei limiti della quota d'obbligo, si svolgono fuori dal budget delle assunzioni;* (vuol dire che: vanno comunque previste anche se non hanno effetti sui limiti per quanto riguarda le assunzioni per il rispetto della quota d'obbligo);

- connesse ad eventuali procedure di mobilità, nel rispetto del d.p.c.m. 20 dicembre 2014, anche con riferimento all'utilizzo della mobilità temporanea (acquisizione di personale in comando, fuori ruolo o analoghi istituti).

Quello che viene chiesto è, quindi, uno sguardo ampio e non contingentato ad un mero calcolo di rispetto dei limiti. Viene chiesta una specie di “capacità di prevedere” ogni evento affinché il vincolo della spesa di personale, non venga mai superato.

Se tutto quanto sopra è vero, rimane a questo punto, un'ultima azione.

Dopo avere quantificato il costo effettivo a regime della dotazione organica sulla base degli elementi sopra riportati, è necessario procedere al “raccordo” con la norma sul contenimento della spesa di personale.

Ovvero, va dimostrato che:

- il costo totale annuo teorico della dotazione organica,
- a cui vanno aggiunte le spese di personale non già conteggiate nel prospetto della dotazione (ad esempio: fondo del trattamento accessorio, Elevate Qualificazioni, lavoro straordinario, spese per convenzioni in entrata);
- a cui vanno tolte le spese di personale non rilevanti (rimborsi da altre amministrazioni, rimborsi da Stato o da altri per elezioni, spesa dei disabili per quota obbligatoria, quote per rinnovi contrattuali, ecc. ecc.)

non superi mai:

- la media 2011/2013 per gli enti sopra i 1.000 abitanti;
- l'anno 2008 per gli enti sotto i 1.000 abitanti.

Tutto ciò premesso, è necessario ora integrare e adattare il sopra illustrato *modus operandi* alle novità legislative che riguardano l'anno 2025, al regime delle assunzioni, ai limiti di spesa, ai valori soglia come individuati dal decreto ministeriale sopra citato.

Questo è il lavoro che ci attende. Come già ribadito, non esiste il “modello perfetto” o lo “schema approvato da”. Esistono delle regole: alcune sono note da tempo agli enti locali, altre sono nuove, occorre impararle e comprendere i principi di tale convivenza.

Illustreremo quindi di seguito le nuove disposizioni vigenti, per accompagnare gli enti passo passo nelle attività di verifica, calcolo e programmazione del fabbisogno di personale, aggiungendo, di tanto in tanto, qualche nostro suggerimento per fare in modo che questo documento risulti il più completo possibile.

Infine, abbiamo ritenuto di riportare le risultanze del lavoro da fare all'interno di un modello di relazione tecnica, da tenere agli atti o da allegare all'atto di deliberazione di adozione del PIAO. Tale documento non è previsto da alcun adempimento, ma riteniamo possa essere utile a dettagliare e raccogliere in un unico documento tutti gli aspetti rilevanti nella programmazione delle assunzioni nei comuni, che solo sinteticamente confluiranno nell'apposita sottosezione del PIAO.

Gianluca Bertagna
Tatiana Chiolero

1. Il quadro normativo

1.1. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Articolo 6. Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale

1. Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.

2. Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

3. In sede di definizione del piano di cui al comma 2, ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima e di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.

4. Nelle amministrazioni statali, il piano di cui al comma 2, adottato annualmente dall'organo di vertice, è approvato, anche per le finalità di cui all'articolo 35, comma 4, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le altre amministrazioni pubbliche il piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3, è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Nell'adozione degli atti di cui al presente comma, è assicurata la preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.

5. Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, per il Ministero degli affari esteri, nonché per le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia, sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalle normative di settore. L'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, relativamente al personale appartenente alle Forze di polizia ad ordinamento civile, si interpreta nel senso che al predetto personale non si applica l'articolo 16 dello stesso decreto. Restano salve le disposizioni vigenti per la determinazione delle dotazioni organiche del personale degli istituti e scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le attribuzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e

tecnologica, relative a tutto il personale tecnico e amministrativo universitario, ivi compresi i dirigenti, sono devolute all'università di appartenenza. Parimenti sono attribuite agli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano tutte le attribuzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica in materia di personale, ad eccezione di quelle relative al reclutamento del personale di ricerca.

6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale.

6-bis. Sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) delle istituzioni scolastiche ed educative statali, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e delle istituzioni universitarie, nonché degli enti pubblici di ricerca di cui al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218. Per gli enti del servizio sanitario nazionale sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalla normativa di settore.

Articolo 6-bis. Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale.

2. Le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale.

3. I collegi dei revisori dei conti e gli organi di controllo interno delle amministrazioni che attivano i processi di cui al comma 1 vigilano sull'applicazione del presente articolo, dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

Articolo 6-ter. Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale

1. Con decreti di natura non regolamentare adottati dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale ai sensi dell'articolo 6, comma 2, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali.

2. Le linee di indirizzo di cui al comma 1 sono definite anche sulla base delle informazioni rese disponibili dal sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di cui all'articolo 60.

3. Con riguardo alle regioni, agli enti regionali, al sistema sanitario nazionale e agli enti locali, i decreti di cui al comma 1 sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Con riguardo alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale, i decreti di cui al comma 1 sono adottati di concerto anche con il Ministro della salute.

4. Le modalità di acquisizione dei dati del personale di cui all'articolo 60 sono a tal fine implementate per consentire l'acquisizione delle informazioni riguardanti le professioni e relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni.

5. Ciascuna amministrazione pubblica comunica secondo le modalità definite dall'articolo 60 le predette informazioni e i relativi aggiornamenti annuali che vengono resi tempestivamente disponibili al Dipartimento della funzione pubblica. La comunicazione dei contenuti dei piani è effettuata entro trenta giorni dalla loro adozione e, in assenza di tale comunicazione, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni.

6. Qualora, sulla base del monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica attraverso il sistema informativo di cui al comma 2, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, si rilevino

incrementi di spesa correlati alle politiche assunzionali tali da compromettere gli obiettivi e gli equilibri di finanza pubblica, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con decreto di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta le necessarie misure correttive delle linee di indirizzo di cui al comma 1. Con riguardo alle regioni, agli enti regionali, al sistema sanitario nazionale ed agli enti locali, le misure correttive sono adottate con le modalità di cui al comma 3.

Articolo 33. Eccedenze di personale e mobilità collettiva

1. Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica.
2. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.
3. La mancata attivazione delle procedure di cui al presente articolo da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare.

1.2. Legge 27 dicembre 2006, n. 296. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

Articolo 1, comma 557, 557-bis, 557-ter e 557-quater della legge 27 dicembre 2006, n. 296

557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

[a) lettera abrogata]

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

557-bis. Ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 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.

557-ter. In caso di mancato rispetto della presente norma, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

557-quater. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito del piano triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione. (2011/2013)

1.3. Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58

Articolo 33. Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria

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 (...omissis...).

(L'articolo 1, comma 228 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è stato modificato dal legislatore con i seguenti interventi:

Il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, ha disposto, con l'art. 16, comma 1-bis, la modifica dell'art. 1, comma 228.

La legge 11 dicembre 2016, n. 232 ha disposto, con l'art. 1, comma 479, lettera d), la modifica dell'art. 1, comma 228 la modifica dell'art. 1, comma 228.

Il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n. 96, ha disposto, con l'art. 22, comma 1-bis), con l'art. 22, commi 2 e 3, la modifica dell'art. 1, comma 228.

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 con l'art. 1, comma 863 ha disposto la modifica dell'art. 1, comma 228.

1.4. Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”

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. (20A02317)

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

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di concerto con

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

e

IL MINISTRO DELL'INTERNO

Visti i commi 557, 557-bis, 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che fissano i principi ed i vincoli in materia di contenimento di spesa del personale da parte dei comuni;

Visto l'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

Visto l'art. 14-bis del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 ed in particolare il comma 3 secondo cui le previsioni di cui alla lettera a) del comma 1 del medesimo art. 14-bis si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto;

Visto l'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni ed integrazioni, che disciplina il regime ordinario delle assunzioni a tempo indeterminato dei comuni consentendo, considerato il disposto del citato art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dall'anno 2019, di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, nonché la possibilità di cumulare, a decorrere dall'anno 2014, le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile e di utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà di assunzione riferite al quinquennio precedente, fermo restando il disposto dell'art. 14-bis, comma 3, del citato decreto-legge n. 4 del 2019;

Visto l'art. 3, comma 5-sexies, del citato decreto-legge n. 90 del 2014 secondo cui «Per il triennio 2019-2021, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, le regioni e gli enti locali possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over»;

Visto l'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 che detta disposizioni in materia di assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria;

Visto il comma 1 del predetto art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019 secondo cui la disciplina è dettata «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»;

Visto il comma 2 del predetto art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160 che stabilisce: «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 disotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'art. 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'art. 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»;

Rilevato che il limite al trattamento economico accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento e in diminuzione ai sensi dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, per garantire il valore medio pro capite riferito all'anno 2018, ed in particolare è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio sia inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018;

Tenuto conto degli incontri tecnici e degli approfondimenti svolti presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali;

Vista l'intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali acquisita in data 11 dicembre 2019;

Vista la nota 17 gennaio 2020, con cui l'Anci ha chiesto, alla luce delle criticità emerse, alla complessità della disciplina e all'esigenza di definire le relative soluzioni, anche con apposita circolare interpretativa, di aggiornare la data di entrata in vigore del decreto;

Vista, la deliberazione, ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, resa nella seduta del 30 gennaio 2020, con la quale è stata fissata, come data di entrata in vigore del presente decreto, il 20 aprile 2020;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2019, con il quale l'on. dott.ssa Fabiana Dadone è stata nominata Ministro senza portafoglio;
Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 2019 con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per la pubblica amministrazione;
Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2019, con il quale è stata conferita la delega di funzioni al predetto Ministro, registrato alla Corte dei conti in data 3 ottobre 2019, Reg. n. 1882;

Decreta

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 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

Comuni		2020	2021	2022	2023	2024
a	comuni con meno di 1.000 abitanti	23%	29%	33%	34%	35%
b	comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23%	29%	33%	34%	35%
c	comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20%	25%	28%	29%	30%
d	comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19%	24%	26%	27%	28%
e	comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17%	21%	24%	25%	26%
f	comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9%	16%	19%	21%	22%
g	comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7%	12%	14%	15%	16%
h	comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	3%	6%	8%	9%	10%
i	comuni con 1.500,000 di abitanti e oltre	1,5%	3%	4%	4,5%	5%

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. 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.

Articolo 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	33,50%
b	comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	32,60%
c	comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	31,60%
d	comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	31,20%
e	comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	30,90%
f	comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	31,00%
g	comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	31,60%
h	comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	32,80%
i	comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	29,30%

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.

Articolo 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

1.5. Circolare Ministero dell'Interno 08 giugno 2020 del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Ministro delle Finanze

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

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. (20A04799) (GU n.226 del 11-9-2020)

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 assunzionale 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

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

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.

1.6. Effetti della nuova disciplina in materia di mobilità

La definizione delle facoltà assunzionali 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 assunzionali 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 assunzionali. 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 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

1.6. DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80 Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia

Art.6 Piano integrato di attività e organizzazione

1. Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190.

2. Il Piano ha durata triennale, viene aggiornato annualmente e definisce:

a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa;

b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale, correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;

c) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito anche attraverso le attività poste in essere ai sensi della lettera b), assicurando adeguata informazione alle organizzazioni sindacali;

d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in

conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione;

e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;

f) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;

g) le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

3. Il Piano definisce le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi mediante gli strumenti di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché le modalità di monitoraggio dei procedimenti attivati ai sensi del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198.

4. Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 del presente articolo pubblicano il Piano e i relativi aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno nel proprio sito internet istituzionale e li inviano al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

5. Entro il 31 marzo 2022, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo.

6. Entro il medesimo termine di cui al comma 5, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, **di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze**, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è adottato un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni di cui al comma 1. Nel Piano tipo sono definite modalità semplificate per l'adozione del Piano di cui al comma 1 da parte delle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti.

6-bis. In sede di prima applicazione il Piano è adottato entro il 30 aprile 2022 e fino al predetto **termine non** si applicano le sanzioni previste dalle seguenti disposizioni:

a) articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

b) articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124;

c) articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

7. In caso di mancata adozione del Piano trovano applicazione le sanzioni di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ferme restando quelle previste dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

8. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli enti locali con meno di 15.000 abitanti provvedono al monitoraggio dell'attuazione del presente articolo e al monitoraggio delle performance organizzative anche attraverso l'individuazione di un ufficio associato tra quelli esistenti in ambito provinciale o metropolitano, secondo le indicazioni delle Assemblee dei sindaci o delle Conferenze metropolitane.

2. Il vigente sistema delle assunzioni

Come abbiamo ormai imparato e approfondito, il legislatore ha elaborato per le Regioni ed i Comuni un sistema delle assunzioni, introdotto con l'art. 33 del d.l. 34/2019, secondo cui la possibilità di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato si basa sulla propria sostenibilità finanziaria e non più su regole di turn-over. Tale innovazione ha rappresentato un'inversione di rotta netta e decisa rispetto al passato, stante il fatto che da ormai più di un decennio le assunzioni negli enti locali erano basate su un regime di turn-over, con limiti di spesa o per teste, ma sempre fondato sul presupposto di aver registrato cessazioni di personale dal servizio. Ripassiamo di seguito la normativa di riferimento e cerchiamo di comprendere appieno le novità del 2025.

2.1. Il Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58

L'art. 33, comma 2 del d.l.34/2019¹ individuava i seguenti, quali fattori rilevanti delle misure adottate per avviare un nuovo sistema delle assunzioni:

1. DECORRENZA: la data deve essere determinata dal 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.
2. FINALITÀ: parimenti a quanto indicato per le Regioni al comma 1 del medesimo articolo 33, le assunzioni sono indirizzate *“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”*.
3. ASSUNZIONI BASATE SUL RAPPORTO TRA SPESA PERSONALE/ENTRATE CORRENTI: i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e 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.
4. CONDIZIONI:
 - 4.1 assunzioni consentite in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale.
 - 4.2 rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Il legislatore demandava poi al suddetto decreto ministeriale anche l'individuazione di:

5. FASCE DEMOGRAFICHE.
6. VALORI SOGLIA, definiti come percentuali differenziate per fasce demografiche.

¹ (si veda il testo completo nel paragrafo 1.3)

7. PERCENTUALI MASSIME ANNUALI di incremento del personale in servizio diverse, per i comuni che registrano un rapporto tra spese di personale e spese correnti al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, compreso tra i due valori soglia, inferiore e superiore, al di sopra del valore superiore.

2.2. Il Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”

Il Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.108 del 27 aprile 2020.

Vediamo nel dettaglio i contenuti del decreto.

2.2.1. Finalità, decorrenza, ambito soggettivo

Il decreto è attuativo delle disposizioni sopra descritte di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, ed è finalizzato 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.

Viene definito in questa sede l'elemento caratterizzante del nuovo sistema delle assunzioni: il calcolo del rapporto tra spesa di personale e la media delle entrate correnti.

Vedremo di seguito come viene concretamente calcolato tale rapporto.

Successivamente il DM espressamente prevede, all'art. 1, comma 2, che le disposizioni contenute all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020.

2.2.2. Definizioni e calcolo del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti

Ai fini del calcolo del rapporto tra spesa di personale e la media delle entrate correnti, l'art. 2 del DM prevede espressamente che:

- a) per spesa del personale si intendono gli 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.

La verifica del rispetto degli indici di incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, o qualora si debbano appunto raffrontare degli indicatori di bilancio, deve essere pertanto effettuata considerando l'aggregato spese di personale al lordo di tutte le voci escluse.

Ad oggi, il Legislatore ha introdotto poi le seguenti specifiche:

- l'art 57, comma 3-septies del D.L. 104/2020, ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2021, le spese di personale riferite alle assunzioni finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse, non rilevano

ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento. In caso di finanziamento parziale, ai fini del predetto valore soglia non rilevano l'entrata e la spesa di personale per un importo corrispondente;

- il D.M. 21 ottobre 2020 ha invece esplicitato che, in presenza di convenzioni di segreteria tra enti, ai fini del rispetto dei valori soglia di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, ciascun comune computa nella spesa di personale la quota a proprio carico e che, per il comune capofila, non rilevano le entrate correnti derivanti dai rimborsi effettuati dai comuni convenzionati a seguito del riparto della predetta spesa.

Nel paragrafo successivo, analizzeremo gli ulteriori dettagli forniti dalla circolare ministeriale interpretativa del DM attuativo dell'art. 33, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2019 in materia di assunzioni di personale, che fornisce indicazioni anche sulle modalità di calcolo del rapporto tra spese di personale / entrate correnti, o meglio sulle voci di spesa da considerare incluse nel numeratore e denominatore del rapporto.

In tale circolare viene affermato chiaramente che, anche al fine di avere calcoli omogenei per tutti i comuni, vanno utilizzati i valori di alcuni macro aggregati o centri di spesa che gli enti inviano alla BDAP (Banca Dati Amministrazioni Pubbliche). Questo potrebbe di fatto portare ad una semplificazione delle operazioni di calcolo in quanto non sarebbe necessario alcun intervento interpretativo.

Stante la necessità di elaborare un prospetto di calcolo del valore medio delle entrate correnti ultimo triennio 2021/2022/2023, al netto del fondo crediti dubbia esigibilità assestato sul bilancio 2023, a titolo esemplificativo rappresentiamo i dati nella seguente tabella:

Tabella 4

Calcolo valore medio entrate correnti ultimo triennio al netto FCDE			
Entrate correnti ultimo triennio	2021	2022	2023
Dati da consuntivi approvati	(valori ente) <i>a</i>	(valori ente) <i>b</i>	(valori ente) <i>c</i>
FCDE su bilancio previsione assestato 2023	(valori ente) <i>d</i>	(valori ente) <i>d</i>	(valori ente) <i>d</i>
Media Entrate al netto FCDE (media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relativi agli ultimi tre rendiconti approvati)	$(a - d) + (b - d) + (c - d)/3$		

$$\text{Rapporto} = \frac{\text{Spese di personale 2023}}{\text{Media entrate correnti netto FCDE}} = \text{---}\%$$

Calcolato il rapporto sopra descritto, a questo punto il Comune deve verificare la propria fascia demografica di appartenenza, nonché i propri valori soglia di riferimento.

2.2.3 Differenziazione dei Comuni per fascia demografica e individuazione dei valori soglia

L'art. 3 del DM 17 marzo 2020 prevede che, 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.

Una volta individuata la propria fascia demografica di appartenenza, i Comuni dovranno verificare i propri valori soglia.

Gli articoli 4, 5 e 6 del DM 17 marzo 2020, ai fini dell'attuazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, individuano infatti, nelle Tabelle 1, 2, 3:

- i valori soglia per fascia demografica del rapporto della spesa del personale dei comuni rispetto alle entrate correnti;
- i valori calmierati, ossia le percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio, applicabili in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024; successivamente a tale data, e quindi nel 2025, i Comuni virtuosi potranno procedere ad assunzioni sulla base della propria sostenibilità finanziaria senza alcun calmierato; nel 2025, pertanto non si applica più la tabella 2;
- i valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale.

Tabella 5

Fascia demografica	Popolazione	Valori soglia Tabella 1 DM 17 marzo 2020	Valori soglia Tabella 3 DM 17 marzo 2020	Valori calmierati Tabella 2 DM 17 marzo 2020 non più applicabile
a	0-999	29,50%	33,50%	
b	1.000-1.999	28,60%	32,60%	
c	2.000-2.999	27,60%	31,60%	
d	3.000-4.999	27,20%	31,20%	
e	5.000-9.999	26,90%	30,90%	
f	10.000-59.999	27,00%	31,00%	
g	60.000-249.999	27,60%	31,60%	
h	250.000-1.499.999	28,80%	32,80%	
i	da 1.500.000	25,30%	29,30%	

Sulla base della normativa vigente e del rapporto registrato tra spese di personale ed entrate correnti, i Comuni possono trovarsi nelle seguenti casistiche:

FASCIA 1. Comuni virtuosi con bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti.

I comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di cui alla Tabella 1, 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 al valore soglia individuato dalla Tabella 1 di ciascuna fascia demografica.

Dal 2025, quindi, i comuni virtuosi potranno assumere fino a non superare la percentuale massima identificata dalla Tabella 1. La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dall'articolo 4 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

FASCIA 2. Fascia intermedia, Comuni con moderata incidenza della spesa di personale.

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 e dalla Tabella 3 del DM, non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Questi Comuni possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite di spesa del rapporto spesa di personale/entrate registrato nell'ultimo consuntivo approvato, con le sole possibilità quindi di abbassare le spese di personale o aumentare le entrate dell'ente.

Questi comuni devono continuare a rispettare rigorosamente il contenimento della spesa di personale di cui all'art. 1 comma 557 o 562 della legge 296/2006, con le medesime regole di sempre.

Per questi enti nel 2025 non cambia nulla rispetto al 2024.

FASCIA 3. Fascia di rientro obbligatorio, Comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti.

Ai sensi dell'art. 6 del DM, i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 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 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.

Questi comuni devono continuare a rispettare rigorosamente il contenimento della spesa di personale di cui all'art. 1 comma 557 o 562 della legge 296/2006, con le medesime regole di sempre.

2.2.4 La fine dell'opportunità aggiuntiva per i comuni sottosoglia: l'utilizzo dei resti assunzionali del quinquennio 2015/2019

L'art. 5, comma 2 del DM consentiva, solo per il periodo 2020-2024, ai comuni virtuosi di poter utilizzare i cosiddetti resti delle capacità assunzionali dei cinque anni antecedenti al 2020. L'utilizzo della quota rimasta inutilizzata di turn over 2015/2019, calcolata sulle cessazioni di personale 2014/2018, poteva avvenire in deroga agli incrementi calmierati stabiliti dalla Tabella 2, fermo restando il limite massimo teorico di cui alla Tabella 1.

Nel 2025, NON è più possibile utilizzare i resti delle capacità assunzionali rimasta inutilizzata relativa agli anni 2015/2019.

2.2.5 Le misure disapplicate nel 2025 per i piccoli comuni e le unioni

L'art. 5, comma 3 del DM prevedeva una opportunità specifica per i comuni con meno di cinque mila abitanti, facenti parte di una Unione di comuni, di cui all'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e che si collocavano al di sotto del valore soglia più basso: per il periodo 2020-2024, potevano incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato nella misura massima di 38.000 euro, non cumulabile, da destinare esclusivamente all'assunzione a tempo indeterminato di una unità di personale da collocare in comando obbligatorio presso la corrispondente Unione e 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. Nel 2025 viene meno questa facoltà.

Va ricordato, invece, che le Unioni di Comuni, continueranno ad applicare l'art. 1 comma 229 della legge 208/2015 in quanto non destinatarie del DM 17/03/2020 come affermato dalla Corte dei conti Sezione Autonomie nella Deliberazione n. 4/2021.

2.3. La Circolare ministeriale interpretativa sul DM attuativo dell'art. 33, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2019 in materia di assunzioni di personale

A seguito della pubblicazione del decreto attuativo, è stata poi diffusa una circolare interpretativa dello stesso, a firma congiunta del Ministro per la Pubblica Amministrazione, del Ministro dell'economia e delle Finanze e del Ministro dell'Interno. La circolare è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre 2020 n. 226. Si ritiene doveroso e quanto mai opportuno seguire scrupolosamente le indicazioni della circolare, emanata proprio per supportare i Comuni nei nuovi adempimenti, anche e soprattutto con istruzioni pratico-operative. Vediamo di seguito alcuni tratti salienti.

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

La circolare riprende le definizioni contenute all'art. 2 del DM 17 marzo 2020, relative alle spese di personale ed alle entrate correnti, con un tentativo di semplificazione che, se perseguito, a discapito delle previste numerose richieste di parere alle diverse sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, potrebbe davvero aiutare i Comuni a non arrovellarsi sul piano interpretativo, conducendoli invece ad agire su dati di fatto, ossia dati di bilancio come già inviati a BDAP, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo.

Spese di personale

- Definizione DM 17 marzo 2020:

“per spesa del personale si intendono gli 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”;

- Indicazioni Circolare ministeriale:

Gli impegni di spesa da considerare sono quelli relativi alle voci riportati nel macro aggregato BDAP U1.01.00.00.000, nonché i codici spesa U1.03.02.12.001, U1.03.02.12.002, U1.03.02.12.003, U1.03.02.12.999².

Entrate correnti

- Definizione DM 17 marzo 2020:

“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”.

- Indicazioni Circolare ministeriale:

gli estremi identificativi delle entrate correnti da considerare sono riportati negli aggregati BDAP accertamenti, delle entrate correnti relativi ai titoli I, II e III.

Inoltre, nel caso dei Comuni che hanno optato per l'applicazione della tariffa rifiuti corrispettiva secondo l'articolo 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.

Il FCDE è quello stanziato nel bilancio di previsione, eventualmente assestato, con riferimento alla parte corrente del bilancio stesso.

² Il piano dei conti integrato è consultabile alla pagina: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-government/amministrazioni_pubbliche/arconet/piano_dei_conti_integrato/

- **Primi correttivi:**

1. L'art 57, comma 3-septies del D.L. 104/2020, stabilisce che, a decorrere dall'anno 2021, le spese di personale riferite alle assunzioni finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse, non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento. In caso di finanziamento parziale, ai fini del predetto valore soglia non rilevano l'entrata e la spesa di personale per un importo corrispondente;
2. il D.M. 21 ottobre 2020 esplicita che, in presenza di convenzioni di segreteria tra enti, ai fini del rispetto dei valori soglia di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, ciascun comune computa nella spesa di personale la quota a proprio carico e che, per il comune capofila, non rilevano le entrate correnti derivanti dai rimborsi effettuati dai comuni convenzionati a seguito del riparto della predetta spesa.

Successivamente, vi sono stati altri correttivi che di seguito riportiamo con l'indicazione della disposizione o dell'interpretazione che ha portato all'esclusione dai calcoli:

LE VOCI DI SPESA CHE ATTUALMENTE VANNO NEUTRALIZZATE DAI CALCOLI

- assunzioni a tempo determinato a valere sulle risorse del PNRR (art. 1, comma 1, DL. N. 80/2021);
- assunzioni a tempo determinato finalizzate all'attuazione degli interventi del PNRR nei comuni fino a 5.000 abitanti a valere Fondo istituito presso il Ministero dell'Interno (art. 31-bis, commi 5 e 6, D.L. n. 152/2021);
- assunzioni a tempo indeterminato degli assistenti sociali finalizzate al raggiungimento dei LEP (art. 1, c. 801, L. Bilancio n. 178/2020; art. 1 commi 734-735 L. Bilancio n. 234/2021);
- assunzioni a tempo determinato per il potenziamento dei servizi sociali (art. 1, comma 200, L. Bilancio n. 205/2017);
- assunzioni del personale educativo finalizzate al raggiungimento dei LEP (art. 1, comma 172, L. Bilancio 234/2021);
- stabilizzazione del personale ex-LSU/LPU (art. 1, comma 495, L. Bilancio n. 160/2019; DPCM 28 dicembre 2020);
- quote del trattamento economico del segretario comunale rimborsate al comune capofila dai comuni convenzionati (art. 3, comma 2, DM Interno 21 ottobre 2020);
- assunzioni di personale a tempo determinato per fare fronte ai maggiori oneri conseguenti agli incentivi per risparmio energetico (art. 1, c. 69, legge n. 178/2020). Si veda in proposito la delibera Corte conti, Sez. controllo per il Veneto, delibera 15 aprile 2021, n. 105;
- stabilizzazione del personale impiegato presso i comuni dei crateri sismici ai sensi dell'art. 57, comma 3, del D.L. n. 104/2020 a valere su risorse statali.

2.3.2 Casistiche applicative sulle fasce demografiche ed i relativi valori-soglia

La circolare riprende poi il DM e descrive la presenza di tre fattispecie possibili:

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.

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.

TERZA FATTISPECIE: Comuni con moderata incidenza della spesa di personale.

La circolare non aggiunge ulteriori specificazioni a quanto già contenuta nel decreto ministeriale, per cui per l'analisi approfondita, rinviando a quanto già illustrato nel paragrafo 2.2.

2.3.3 Gli effetti sulla mobilità

La circolare ministeriale termina poi con una novità circa la mobilità di personale tra amministrazioni diverse, procedura prevista dall'art. 30 del TUEL n. 267/2000, che non può più essere considerata neutra.

Tale novità è arrivata un po' in sordina: né il legislatore, né i ministri, né la norma legislativa né il decreto ministeriale, avevano fatto prima alcun cenno sulla questione della mobilità di personale, da sempre considerata, in tempi e tra enti soggetti a limitazioni alle assunzioni, come operazione neutra, che non comporta cioè incremento della spesa pubblica della Pubblica amministrazione nel suo complesso, e non presuppone l'esigenza di aver registrato cessazioni di personale per avviarla. Spesso, dunque, la mobilità ha fatto la parte del leone ed è stato talvolta l'unico modo per acquisire nuovo personale nel proprio ente, a copertura di posti vacanti.

I regimi di limitazioni alle assunzioni basati sul turn over si riferivano pertanto alle nuove assunzioni in senso stretto, intese cioè come immissione di nuovi dipendenti nella Pubblica Amministrazione, tramite concorso pubblico, e non al mero spostamento di dipendenti pubblici da un ente all'altro.

Il cosiddetto principio di neutralità della mobilità è nato già nel 2005, con l'articolo 1, comma 47, della legge n. 311/2004, tutt'ora vigente e mai abrogato, il quale prevede che, in vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti di personale per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte a limitazioni. Tale norma, mai disapplicata dal legislatore, continua ad affermare che qualora vi siano delle limitazioni alle assunzioni è comunque possibile procedere con i trasferimenti dei dipendenti da un ente all'altro tramite la mobilità. L'obiettivo principale della norma è quello di garantire la possibilità che le risorse umane, già esistenti nella pubblica amministrazione, possano essere redistribuite in un'ottica di miglior efficienza, efficacia ed economicità. Anche dal punto di vista finanziario, l'operazione è neutra in quanto si tratta di dipendenti che già gravano sui saldi di finanza pubblica.

Fino ad ora, la mobilità in entrata costituiva "assunzione" ai fini dell'erosione della capacità assunzionale solamente qualora l'ente cedente non avesse limitazione alle assunzioni, mentre in caso di mobilità in uscita non poteva mai essere considerata "cessazione" ai fini del calcolo del turnover, così come ben ribadito dall'articolo 14, comma 7, del D.L. 95/2012.

Il nuovo meccanismo di calcolo delle facoltà assunzionali, fondato sulla sostenibilità finanziaria dei Comuni e dei loro bilanci, implica una opposta lettura della norma recata dall'art. 14, comma 7, del DL 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”*.

Oggi, secondo la circolare stessa, tale norma deve ritenersi **non** più operante per i comuni pienamente assoggettati alla vigenza della disciplina fondata sulla sostenibilità finanziaria. Si tratta di una disposizione che è riconducibile alla precedente regolamentazione delle facoltà assunzionali basata sul turn-over.

I trasferimenti di personale tra comuni non sono più operazioni neutre, ma i relativi costi devono essere consentiti e scalati dagli spazi finanziari che l'ente può destinare alle assunzioni.

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 assunzionali.

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.

2.3.4 Le progressioni verticali

Evidenziamo che il d.l. 80/2021 ha riscritto totalmente l'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. 165/2001 in materia di progressioni di carriera. La nuova versione recita: *“Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali, ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti”*.

Anche di questo si dovrà tenere conto in sede di programmazione dei fabbisogni di personale.

Compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, occorre infatti prevedere, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili, nei limiti stabiliti dalla legge, destinata alle progressioni di carriera del personale, anche tra aree diverse, e le modalità di valorizzazione a tal fine dell'esperienza professionale maturata e dell'accrescimento culturale conseguito. Dovranno altresì essere previste le progressioni di carriera “eccezionali” o “straordinarie” previste dal CCNL 16/11/2022 possibili esclusivamente fino al 31/12/2025.

2.3.5 Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione: la sottosezione 3.3.

Da ultimo, come già anticipato in premessa, non possiamo non ricordare che l'art. 6 d.l. 80/2021, ha introdotto il Piano Integrato di attività e Organizzazione, come strumento di programmazione strategica che di fatto ha “assorbito”, tra gli altri, anche la programmazione del fabbisogno di personale. Il decreto ministeriale n. 132/2022 contenente gli Schemi attuativi del PIAO, ha individuato i contenuti di massima del PIAO, le scadenze e le sanzioni in caso di omessa o tardiva adozione. Lo schema proposto dal decreto ministeriale 30 giugno 2022, prevede che siano implementate, prima del PTFP di cui alla Sottosezione 3.2, la Sottosezione 3.1 (Struttura organizzativa) e la Sottosezione 3.2 (Organizzazione del lavoro agile), la cui definizione è rimessa all'ente.

Confluiscono in questo strumento anche la verifica delle eccedenze di personale (ex art. 33 del d.lgs. 165/2001) e il Piano della formazione del personale. Ai fini di poter correttamente predisporre la sottosezione 3.3 del PIAO, proponiamo la redazione di una relazione tecnica, che non rappresenta un adempimento di legge ma che può essere inteso come un supporto per gli operatori che si occupano delle fasi preparatorie e propedeutiche all'approvazione del bilancio e del conseguenziale PIAO per quanto riguarda la programmazione delle assunzioni di personale.

Proponiamo pertanto una traccia della sottosezione della programmazione dei fabbisogni di personale che si propone identica per enti sotto i 50 dipendenti ed enti dai 50 dipendenti in su, che è preimpostata, a titolo di esempio, sul caso dei comuni (soggetti alle regole di cui all'art. 33 del d.l. 34/2019 convertito in legge 58/2019) e che:

- Andrà implementata, modificata, integrata da ciascun ente con riferimento alla propria situazione assunzionale;
- Andrà inserita nel PIAO complessivamente esteso, nell'ambito della Sezione 3 (Organizzazione e capitale umano) insieme alle altre sezioni del Piano, che ciascun ente produrrà come ritiene;
- Dovrà essere redatta, così come dispone la norma, in conformità agli stanziamenti assunti nel bilancio previsionale, a discendere dal D.U.P. (Documento Unico di Programmazione), per il medesimo triennio 2025/2027. Come accennato, il quadro normativo delinea una distinzione tra enti fino a 49 e dai 50 dipendenti in su. Tale differenza è rinvenibile all'art.

6 del d.m. 132/2022, che, in sintesi, assoggetta gli enti più piccoli a un PIAO ridotto che preveda solo - con riferimento alla sezione della programmazione dei fabbisogni di personale (vedasi il comma 3) – “la programmazione delle cessazioni dal servizio, effettuata sulla base della disciplina vigente, e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale in relazione alle scelte in materia di reclutamento, operate sulla base della digitalizzazione dei processi, delle esternalizzazioni o internalizzazioni o dismissioni di servizi, attività o funzioni”. Tali amministrazioni non dovrebbero quindi inserire nella sezione dei fabbisogni di personale i riferimenti (che restano obbligatori data la persistenza delle diverse norme nell'ordinamento) alla verifica degli spazi assunzionali, alla verifica delle eccedenze di personale, al rispetto dei limiti alla spesa di personale etc. A nostro parere questa rischia di essere una scelta paradossale, che parrebbe conseguenza di un difetto di coordinamento tra le norme, e che si potrebbe superare solo adottando, in aggiunta al PIAO, un atto separato, una ulteriore delibera di G.C., nel quale “occuparsi” di tutte quelle fattispecie come si faceva con il precedente PTFP. Questo, a nostro parere, appare illogico e in conflitto con la ratio stessa dell'introduzione del PIAO, ossia la semplificazione, la riduzione degli adempimenti, la loro unificazione in un solo strumento di programmazione strategica. Ecco perché la soluzione da noi proposta, e comunque doverosamente rimessa alla valutazione degli enti, è quella di adottare una sezione dei fabbisogni di personale identica anche per gli enti fino a 49 dipendenti, condensando in essa, come per quelli di dimensioni maggiori, tutte le informazioni necessarie al corretto assolvimento delle norme vigenti, anche in termini di verifica della capacità di assumere etc. Con ciò, riteniamo si realizzi una reale semplificazione del processo; in attesa, eventualmente, di indicazioni specifiche da parte degli interpreti istituzionali. A supporto di questa impostazione si rileva che anche lo schema di PIAO allegato al d.m. 132/2022 non propone alcuna distinzione tra le due tipologie di ente. Naturalmente, e questo vale per ogni amministrazione, a monte di tutto ciò i dati e le scelte saranno stati utilizzati per implementare il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) e il bilancio previsionale, nei quali, come accennato, saranno stati previsti gli stanziamenti necessari a coprire le scelte assunzionali operate. La scadenza del PIAO, come accennato, è ordinariamente fissata al 31 gennaio. Il PIAO è uno strumento che necessariamente segue gli atti di programmazione finanziaria. In caso di rinvio dell'approvazione del bilancio di previsione (cfr. art. 8, comma 2, del d.m.), esso dovrà essere adottato entro i 30 giorni successivi a questo.

La bozza di sottosezione 3.3 da noi elaborata segue l'impostazione dello schema allegato al d.m. 132/2022, di modo da ricomprendere tutte le informazioni ivi richieste.

Essa si articola in paragrafi successivi:

- 3.3.1 Rappresentazione della consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente;
- 3.3.2 Programmazione strategica delle risorse umane (nella quale l'ente individuerà e attesterà il rispetto dei diversi vincoli assunzionali e alla spesa di personale, nonché relativa la certificazione del Revisore dei conti);
- 3.3.3 Obiettivi di trasformazione dell'allocazione delle risorse / Strategia di copertura del fabbisogno (nella quale definire la propria strategia assunzionale in termini qualitativi);
- 3.3.4 Formazione del personale (nella quale definire obiettivi, priorità, strumenti e risorse assegnate alla formazione dei dipendenti).

Come detto, la bozza è articolata, nei riferimenti alla capacità assunzionale, sul caso tipico dei comuni. Lungi dal voler/poter rappresentare uno schema rigido e immutabile, la bozza ha semplicemente lo scopo di fornire una traccia di lavoro che può naturalmente essere rivista, integrata e modificata secondo le esigenze dell'ente e le sensibilità dell'operatore, mantenendo, a nostro parere, a riferimento l'obiettivo della massima semplicità, chiarezza e (quindi) schematizzazione, presupposti per avere un documento chiaro, leggibile, comprensibile.

3. Come utilizzare la modulistica

Forniamo di seguito alcune indicazioni da seguire per l'utilizzo ottimale della pratica completa, illustrando i singoli documenti che le amministrazioni potranno utilizzare.

3.1. La relazione illustrativa tecnico-finanziaria

Il presente documento non è obbligatorio. Rappresenta un contenitore in cui raccogliere tutte le verifiche e calcoli effettuati per procedere alle assunzioni nel 2025. Tale documento contiene gli opportuni riferimenti normativi, nonché l'esposizione di aspetti tecnici e finanziari, anche di dettaglio.

Quindi, il documento che abbiamo predisposto è un modello di relazione illustrativa tecnico finanziaria per la verifica di tutti i limiti vigenti, di natura giuridica, contabile e finanziari, relativi alla gestione del personale e degli adempimenti amministrativo contabili connessi. Vengono approfondite ed illustrate compiutamente le norme relative a:

- A. Calcoli degli spazi finanziari da destinare alle assunzioni a tempo indeterminato
- B. Contenimento della spesa di personale
- C. Dotazione organica
- D. Procedure di stabilizzazione
- E. Progressioni verticali e di carriera
- F. Lavoro flessibile
- G. Programmazione assunzioni

Parimenti vengono forniti esempi di modalità di calcolo e di verifica, *step by step*, per supportare gli enti nel percorso di analisi della situazione contingente dell'ente rispetto a tutti i vincoli, limiti, adempimenti e disposti di legge. Tale strumento, ampiamente personalizzabile, potrà essere utilizzato in tutto o in parte, a corredo degli atti di programmazione del personale, ma anche in caso di modifiche o integrazioni di quanto già fatto. L'obiettivo è quello di conservare agli atti un documento che, aggiornato di volta in volta, aiuti ad avere sempre ben delineato il quadro della situazione dell'ente, con dei punti fermi da cui, di volta in volta, ripartire.

Il documento potrà essere corredato, come parte integrante e sostanziale, dai seguenti allegati:

- Allegato A – Spese di personale art. 1, comma 557 della l.296/2006
- Allegato A2 – Spese di personale DM 17 marzo 2020
- Allegato B – Calcoli spazi finanziari assunzioni
- Allegato C – Piano delle assunzioni
- Allegato D – Dotazione organica
- Allegato E/1 – Criteri per il raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa
- Allegato E/2– Tabella di raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa
- Allegato F/1 – Parere del Revisore dei conti ai sensi dell'art. 19, comma 8, della legge 448/2001.
- Allegato F/2 – Asseverazione rispetto pluriennale equilibrio bilancio ai sensi dell'art. 33, comma 2 del D.L.n.34/2019.
- Allegato G – Sottosezione 3.3 del PIAO.

3.2. Illustrazione degli allegati e dei fogli di calcolo

L'Allegato A – Spese di personale art. 1, comma 557 della l.296/2006

Il foglio di calcolo proposto è utile per la quantificazione e monitoraggio delle spese di personale ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge 296/2006. Il file è predisposto seguendo le puntuali indicazioni della Corte dei conti, Sezione Autonomie - Delibera n. 13/2015/SEZAUT/INPR, con cui sono state individuate analiticamente le componenti di spesa da includere e da sottrarre dalla spesa lorda di personale nel suo complesso, ai fini del monitoraggio dell'aggregato storico della spesa in valore assoluto. Tra le voci di spesa da escludere abbiamo aggiunto quella relativa al costo delle assunzioni consentite ai Comuni virtuosi ai sensi del DM in deroga al limite stesso delle spese di personale.

L'Allegato A2 – Spese di personale DM 17 marzo 2020

In questo allegato forniamo un modello di calcolo dell'aggregato delle spese di personale, come previste dall'art. 2 del DM., anche alla luce delle indicazioni fornite anche della Circolare ministeriale esplicativa, senza dimenticare dei correttivi introdotti dall'art 57, comma 3-septies del d.l. 104/2020 e del D.M. 21 ottobre 2020.

L'Allegato B – Il calcolo degli spazi finanziari da destinare alle assunzioni.

In questo allegato forniamo le istruzioni per calcolare i nuovi spazi per assunzioni a tempo indeterminato come introdotti dal DM 17/03/2020, anche alla luce delle indicazioni fornite della Circolare ministeriale esplicativa. Verranno forniti i modelli per calcolare il rapporto tra spese di personale ed entrate correnti al netto del FCDE e le varie situazioni che si presentano ai comuni a seconda della rispettiva fascia di riferimento.

L'Allegato C – Piano delle assunzioni

La tabella è predisposta per raccogliere i dati delle assunzioni programmate per il triennio, sulla base delle esigenze di personale rilevate dai Dirigenti/Responsabili di servizio. Dovranno essere riportate sul prospetto riassuntivo le seguenti indicazioni:

- numero posti per cui si prevede l'assunzione,
- area di inquadramento del personale da assumere secondo il nuovo sistema di classificazione del personale,
- profilo professionale e area organizzativa/settore di assegnazione previsti,
- specificare se trattasi di assunzione a tempo pieno o parziale,
- esplicitare le tipologie e modalità di assunzione previste tra le seguenti: utilizzo graduatoria concorsuale vigente dell'ente, eventuale utilizzo di graduatoria concorsuale di altro ente, previa concessione all'utilizzo della stessa, concorso pubblico, procedura di mobilità ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 165/2001, centro per l'impiego, progressioni di carriera, progressioni verticali, procedure di stabilizzazione, altra modalità.

L' Allegato D – Dotazione organica

Il prospetto riassuntivo è predisposto per dare evidenza della dotazione organica dell'ente, come rideterminata a seguito del piano delle assunzioni programmato. Ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati, garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente. Il prospetto pertanto riporta:

- il numero dei dipendenti in servizio, con l'indicazione del tempo pieno o part time, suddivisi per aree di inquadramento giuridiche e profili professionali;
- il numero di assunzioni di personale previsto,
- il totale dei posti della dotazione organica, a seguito della rimodulazione prevista con la programmazione dei fabbisogni contenuta nel PIAO.

L'Allegato E/1 – Criteri per il raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa e l'Allegato E/2– Tabella di raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa

L'allegato E/1 riporta alcune indicazioni da seguire per contemporaneamente le disposizioni vigenti in materia di limiti per la gestione delle risorse umane degli enti locali e quanto suggerito dalle Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche, definite con Decreto 8/05/2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 27 luglio 2018. A tal fine è stata redatta una tabella di riconciliazione, l'Allegato E/2, che si basa, in sintesi, sui seguenti criteri.

L'idea di fondo è quella di partire da un prospetto di "dotazione organica" in cui vanno indicate:

- le spese dei dipendenti in servizio;
- le spese previste per le assunzioni;
- le spese per il personale in comando, o altro istituto analogo, quale il distacco;
- le spese del personale in part time, in termini di percentuale di prestazione lavorativa solo se il tempo parziale deriva dall'assunzione *ab origine*;
- le spese per i rapporti di lavoro flessibile.

Le voci di spesa non corrispondono a quella effettiva, ma a quella teorica su base annua, ovvero a regime. I valori, peraltro, sono quelli dello stipendio tabellare e non tanto quelli di effettiva competenza. Si precisa che i valori dei differenziali delle posizioni economiche non vanno calcolate in sede di programmazione, in quanto già contenute nell'importo del fondo risorse decentrate. Si dovrà tener conto altresì delle somme relative ai risparmi da cessazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, relativi all'anno precedente, in ragione delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenuto conto, ove previsti, degli ulteriori limiti connessi a tale facoltà con particolare riferimento ad eventuali tetti di spesa del personale. Come espressamente previsto, l'ente potrà coprire i posti vacanti, nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, ricordando che l'indicazione della spesa potenziale massima non incide e non fa sorgere effetti più favorevoli rispetto al regime delle assunzioni o ai vincoli di spesa del personale previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stanziamenti di bilancio devono rimanere coerenti con le predette limitazioni. Non risulta pertanto possibile mantenere nella dotazione organica posti vacanti, collegati a cessazioni di personale di cui il PTFP non prevede la copertura, né posti mai coperti, né posti per cui l'ente non è in grado di sostenere la relativa spesa, se non superando il tetto delle spese di personale o violando qualche altro limite alle assunzioni.

Dopo avere quantificato il costo effettivo a regime della dotazione organica sulla base degli elementi sopra riportati, è necessario procedere al "raccordo" o "conciliazione" con la norma sul contenimento della spesa di personale. Ovvero, va dimostrato che:

- il costo totale annuo teorico della dotazione organica,
- a cui vanno aggiunte le spese di personale non già conteggiate nel prospetto della dotazione (ad esempio: fondo del trattamento accessorio, elevate qualificazioni, lavoro straordinario, spese per convenzioni in entrata);
- a cui vanno tolte le spese di personale non rilevanti (rimborsi da altre amministrazioni, rimborsi da Stato o da altri per elezioni, spesa dei disabili per quota obbligatoria, quote per rinnovi contrattuali, ecc. ecc.)

non superi mai:

- la media 2011/2013 per gli enti sopra i 1.000 abitanti;
- l'anno 2008 per gli enti sotto i 1.000 abitanti.

Abbiamo valorizzato in una riga specifica del foglio di calcolo il costo delle assunzioni consentite ai sensi del DM che i Comuni virtuosi sottosoglia, e solo questi comuni, possono escludere dalle spese di personale in valore assoluto e quindi anche dal limite potenziale massimo della dotazione organica.

L'Allegato F/1 – Parere del Revisori dei conti

Proponiamo una bozza di verbale a supporto del Revisore di conti per il rilascio del parere di cui all'art. 19, comma 8, della legge 448/2001, secondo cui *“A decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39, comma 3 bis, della legge 27 dicembre 1997 n.449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate”*.

L'Allegato F/2 Asseverazione del Revisori dei conti

Proponiamo una bozza di verbale a supporto del Revisore di conti per il rilascio dell'asseverazione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio consequenziale alle assunzioni programmate.

L'Allegato G – Sottosezione 3.3 del PIAO

Proponiamo una bozza della Sottosezione 3.3 del PIAO, dove confluiscono sinteticamente le risultanze di tutte le verifiche preliminari effettuate, i calcoli elaborati e le valutazioni eseguite.

Le assunzioni nei comuni nel 2025
Di Gianluca Bertagna e Tatiana Chiolero



Publika edizioni
Collana coordinata da Gianluca Bertagna