PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
CIRCOLARE 13 maggio 2020

Circolare sul decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 26 aprile 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, 70, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni. (20A00790)

(GU n.136 del 4-6-2020)

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 e sulla 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 20 dicembre 2019, il Ministro della pubblica amministrazione, la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno 17 marzo 2020, ha emanato il decreto attuativo previsto dalla norma, che ha definito le modalità (anche capacità assunzionali) per determinare il valore massimo di spesa di personale annuale, applicabile a partire dal 1 gennaio 2020 (precisando a decorrere dal 20 aprile 2020, in luogo della data del 1° gennaio 2020 come previsto inizialmente, al fine di ciò: regolare meglio il passaggio ad 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 ai fini del calcolo crediti di dubbia esigibilità (esclusi 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 e' 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 assicurare, a decorrere dal 20 aprile 2020, il superamento del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, ai limiti degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti, quale parametro di riferimento per determinare, considerate ai netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziati in bilancio di previsione, nonche' ad individuare le percentuali massime annuali di incremento del tetto di spesa e il tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto del rapporto di riferimento.

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

Il nuovo regime sulla determinazione della capacità assunzionale dei comuni, introdotto dal decreto-legge n. 34/2019 e dal 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, anche previgente regime, anche non riguardo a budgets relativi ad anni successivi, ma che, a seguito dell'applicazione del nuovo regime, possono essere fatte salve le predette procedure purche' siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex art. 34-bis, d.lgs. n. 165/2001 e, nel caso di procedure con prove integrazioni, sulla base del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, e eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente, rispettino quanto previsto dal decreto-legge n. 34/2019 e dal decreto sulle scritture contabili e relativa contabilità ai fini delle geografie n. 118/2011 e dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011.

Attesa la finalita' di regolare il passaggio al nuovo regime, la maggiore spesa di personale rispetto ai valori soglia, derivante dal nuovo regime, puo' essere sostenuta esclusivamente da quei comuni che rientrano sia per l'anno 2020. Pertanto, a decorrere dal 2021, i comuni di cui ai commi 3 dell'art. 6 del decreto attuativo, che, nel corso del 2020, si collocano al di sopra del valore soglia di maggiore spesa, fra le due soglie assunzionali, dovranno, pertanto, cui fare riferimento nell'anno successivo per valutare la propria capacite' assunzionale - il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti registrato nel 2020 calcolato senza tener conto della maggiore spesa derivante dal DM 17 marzo 2020 (art. 6, 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 - rapportato alla media triennale 2018-2020 calcolata senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020.

Si precisa l'utilizzo del comuni sulla circostanza che la possibilite' di derogare transitoriamente, per un valore in termini di spesa di personale, ai valori di spesa derivanti dalle soglie e' consentita nel prima anno di applicazione ma non negli anni successivi, pertanto, nel procedere alle maggiori assunzioni, e' necessario tenere conto della spesa di personale e dei rilievi sui limiti di spesa nel 2021 fissati dalla norma.

Il decreto attuativo chiarisce che, anche le disposizioni in materia di trattamento economico accessorio contenute all'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, nella premessa del decreto vengono contenuta l'importante specificazione secondo cui ed "fatto salvo il rispetto dei limiti di spesa di personale, che, per i comuni, devono essere rilevati al 31 dicembre 2018«. Cio' significa che il predetto limite iniziale non e' oggetto di riduzione in caso di cessazioni intervenute nel corso del 2019 (ad esempio, per pensionamenti realizzatesi in vigenza del riphmanda 100 quota 100 del decreto-legge 34/2019).

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

-Art. 3. Definizioni.- 1. Ai fini del presente decreto sono utilizzate le seguenti definizioni:

a) "spesa di personale": spesa complessiva di competenza per spesa complessiva per tutti il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, comprese le somme per oneri riflessi e imposte a carico dell'ente, al lordo dei contributi a carico dell'amministrazione, nonche' per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza rapporto di lavoro, in somministrazione, lavoro flessibile o in comando ovvero personale proveniente da altre amministrazioni 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 ai primi tre titoli delle entrate del bilancio, risultanti dagli ultimi rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilite' stanziato nel bilancio di previsione relative all'ultima annualita' considerata;

c) "ed", e rientrare la definizione nella voce di inserire ed numerature e al denominatore del rapporto ai fini della determinazione del valore di riferimento per ciascuno amministrazione.

Ai fini di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformita' di indirizzo, gli enti impegni di competenza complessiva per spesa complessiva del personale e le entrate correnti, si precisa che, ai fini del calcolo del rapporto mercoggrafico RDPC: 0,1:01,00:00,0000, nonche' i codici spesa U1.03.02:12.001; U1.03.02:12.002; U1.03.02:12.003; U1.03.02:12.999. Si precisa che, ai fini del calcolo del rapporto mercoggrafico competenza riferiti ai primi tre titoli della entrata, rientrano gli utilizzi tre residenzi approvati, considerati al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione relative all'ultima annualita' considerata, da intendersi rispetto alle tre annualita' che precedono l'anno 2020.

Dove essere, altresi', evidenziato che il FCDE e' quello stanziato nel bilancio di previsione, eventualmente assentato, con riferimento alle annualita' considerate ai fini del calcolo.

Ai fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformita' di indirizzo, le entrate correnti da considerare oggetto approvato dell'ultimo rendiconto identificati di bal entrate, come riportati negli aggregati BDAP: 1 Entrate tributarie, 2 Entrate da trasferimenti correnti, 3 Entrate extratributarie, 4 Entrate tributarie, 5 Entrate tributarie.

Rendiconto della gestione, accertamento.

Si precisa che, ai fini del calcolo per l'applicazione della tariffa rifiuti corrispettivo secondo "1, 1, comma 668, della legge n. 147/2013 e hanno in conseguenza entrinsecate al gestore del servizio rifiuti urbani, ovvero, nel caso in cui non sia stata istituita 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 state parametrali le tre fattispecie che di seguito si illustrano.

Prima fattispecie: comuni con bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali e' riconosciuta una capacite' di spesa aggiuntiva per assunzione a tempo indeterminato.

-Art. 4. Individuazione dei valori soglia di massima spesa del personale. - 1. Ai fini di quanto previsto dall'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. 3:

Tabella 1

Fasce demografiche	Valore soglia
(a) comuni con meno di 1.000 abitanti	29,50%
(b) comuni da 1.000 a 5.999 abitanti	28,60%
(c) comuni da 6.000 a 10.999 abitanti	27,60%
(d) comuni da 11.000 a 19.999 abitanti	27,20%
(e) comuni da 20.000 a 59.999 abitanti	26,90%
(f) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,60%
(g) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,60%
(h) comuni con 1.500.000 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 annuale, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, nella percentuale e 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 e che sia al di sotto del valore soglia rapportato alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 2 dei commi 3 di ciascuna fascia demografica.

La tabella contenuta nell'art. 4, comma 1, del decreto attuativo individua, per ciascuna fascia demografica, il rapporto tra spesa e valori-soglia di riferimento. In base al secondo comma dell'articolato art. 4, i comuni che si collocano al di sotto del rispettivo valore soglia di riferimento, possono, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio sottolineato rendiconto approvato, per assunzioni a tempo indeterminato, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore a tale valore soglia.

Tale potenzialita' espressiva della spesa esplicitata i suoi effetti sostanziali nella determinazione del valore-soglia di cui ai successivi paragrafi 2.4, a cui si rinvia, relative 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 e' riconosciuta di attuare una riduzione del rapporto spesa/entrate.

-Art. 5. Individuazione dei valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale.- 1. I comuni in cui il rapporto fra spesa di personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuata dalla tabella 3 del presente comma adottano un piano di rientro dalla maggiore spesa di personale rispetto a quella di conseguenza nell'anno 2021 anch prudente 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	33,3%
(b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	32,0%
(c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	31,0%
(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	31,8%
(g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	31,6%
(h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	32,9%
(i) comuni con 1.500.000 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 individuata dalla Tabella 3 del presente comma, applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del prudente valore soglia.

Tabella 3

Nella seconda casistica riguarda gli enti nei quali si registra un'elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ovvero, nel caso in alto grado di rigidita' del proprio bilancio.

A tal fine il decreto attuativo, all'art, 6, individua una seconda soglia di maggiore spesa di personale, rapportata alle entrate di cui ai punti personali riportate alle soglie di cui ai commi 3 dell'art. 6.

I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore limite2 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 assunzioni che sulla leva del turnover, e, eventualmente anche: applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Nell'eventualita' che la soglia-obiettivo non sia raggiunta nel 2025, il decreto attuativo prevede un turn over ridotto al 30%, sino al conseguimento del valore soglia. Si veda, in proposito, l'art. 5, 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 compresa fra 1 e 2 volte il valore soglia individuato dalla tabella 1 dei commi 1 dell'art. 4 e della tabella 3 del presente comma, 1 ...

Riontrano nella terza casistica i comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dei valori soglia individuati dell'art. 4, comma 1 e dell'art. 5, 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, ovvero, nel caso in cui non sia sostenibile.

Questi comuni, in ciascun esercizio di riferimento, devono assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore al valore 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. Ai comuni di cui all'articolo 4 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 di personale in servizio, secondo le definizioni dell'articolo 2, in misura non superiore al valore percentuale indicato nella seguente Tabella 2, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e del valore soglia di cui all'art. 4, comma 1:

Tabella 2

Fasce demografiche	2020	2021	2022	2023	2024
(a) comuni con meno di 1.000 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
(b) comuni da 1.000 a 5.999 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
(c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,0%	25,0%	28,0%	29,0%	30,0%
(d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,0%	24,0%	26,0%	27,0%	28,0%
(e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,0%	21,0%	24,0%	25,0%	26,0%
(f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,0%	16,0%	19,0%	21,0%	22,0%
(g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,0%	12,0%	14,0%	15,0%	16,0%
(h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	5,0%	6,0%	8,0%	9,0%	10,0%
(i) comuni con 1.500.000 abitanti e oltre	1,5%	3,0%	4,0%	4,5%	5,0%

1. 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 267 del 2000 e che, nel corso del 2019, hanno esercitato la facoltà consentita dal presente articolo fondata non sufficiente all'assunzione di una unita' di personale a tempo indeterminato, ovvero, che abbiano esercitato la facoltà di assunzione di una unita' di personale a tempo indeterminato nella misura massima di 30.000 euro cumulabile, fermo 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 di un'unita' di personale a tempo indeterminato, ovvero, a tempo indeterminato di una unita' di personale pari a 30.000 euro cumulabile, fermo 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 di un'unita' di personale a tempo indeterminato, ovvero, a tempo indeterminato di una unita' di personale pari a 30.000 euro cumulabile, fermo restando il rispetto della soglia di spesa presta dell'articolo 4 comma 1 e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. Le maggiori facoltà assunzionali di un'unita' di personale a tempo indeterminato di una unita' di personale pari a 30.000 euro cumulabile, fermo restando la corrispondente Unione con oneri a carico del bilancio dell'Unione, ovvero, a tempo indeterminato di una unita' di personale pari a 30.000 euro cumulabile, fermo restando il rispetto della soglia di spesa presta dell'articolo 4 comma 1 e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. Le maggiori facoltà assunzionali di un'unita' di personale a tempo indeterminato di una unita' di personale pari a 30.000 euro cumulabile, fermo restando la facoltà incrementare la propria spesa nella misura massima di 30.000 euro cumulabile, fermo restando il rispetto della soglia di spesa presta dell'articolo 4 comma 1 e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. Le maggiori facoltà assunzionali di un'unita' di personale a tempo indeterminato di una unita' di personale pari a 30.000 euro cumulabile, fermo restando la facoltà incrementare la propria spesa nella misura massima di 30.000 euro cumulabile, fermo restando il rispetto della soglia di spesa presta dell'articolo 4 comma 1 e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

2. Effetti della nuova disciplina in materia di mobilita'.

La definizione delle facolta' assunzionali accanto alla sostenibilita' finanziaria implica una necessaria lettura orientata alla "sostenibilita' sociale" del sistema. Il riferimento, infatti, al comma 1, lettera a) del decreto-legge 34/2019 e, in particolare, alla mobilita' ... non possono essere calcolate come risparmio utile per la determinazione della capacita' assunzionale, ovvero, non possono essere alle assunzioni o il numero delle unita' sostituibili in relazione alle limitazioni dei turn over». Si tratta di una disposizione che e' riconducibile alla regolamentazione delle facoltà assunzionali basata sul turnover, con la conseguenza che la chiosa deve ritenersi riferita alla mobilita' di personale, ovvero, alla possibilita' per le vigenza della disciplina fondata sulla sostituzione" finanziaria. Conseguentemente le amministrazioni di altri comparti, nonche' le aziende e gli enti pubblici, possono assumere personale in mobilita' da comuni assoggettati alla non-cronologia normativa non potranno poi' considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ovvero, non possono considerare tale assunzione ai fini assunzionali. Questo proceda al fine di assicurare la neutralita' della procedura di mobilita' a livello di finanza pubblica complessiva. In termini operativi, sono necessarie che - nell'ambito dei precedimenti di mobilita' entra compartimentali e nella prospettiva di assicurare la neutralita' del personale - si dia espressamente conto di tale circostanza.

Viceversa, la norma continua a essere operante per gli enti che - nell'ambito della mobilita' intercomparti - continuano ad applicare transitoriamente la precedente normativa.

Roma, 13 maggio 2020

Il Ministro per la pubblica amministrazione
Dadone

Il Ministro di Ministro
dell'Economia e delle Finanze
Gualtieri

Il Ministro dell'interno
Lamorgese

Registrato alla Corte dei conti il 18 agosto 2020
Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri, reg. n. 1791