



personalmente efficace, tecnicamente efficiente.

In questo numero:

Personale

- 1** Le assunzioni negli enti locali per l'anno 2021: le norme e i principali orientamenti

Studio Giallo s.r.l.

società tra professionisti

via spinelli, 6/F 46047 porto mantovano (mn)

tel. 0376 392641-398174 fax 0376 396787

c.f. e p.iva 02025210200

mail: segreteria@ilpersonalepa.it

www.ilpersonalepa.it

Personale

Le assunzioni negli enti locali per l'anno 2021: le norme e i principali orientamenti

di Tiziano Grandelli, Mirco Zamberlan e Andrea Cubelli

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

L'emanazione del Decreto Legge 34/2019 ha ampliato la possibilità di ricorrere a nuove assunzioni nei Comuni dove il rapporto tra le spese del personale e le entrate correnti risulta virtuoso. La normativa ha lo scopo di premiare gli enti che riescano a conseguire maggiori entrate ovvero a contenere le spese di personale.

1. Introduzione

Dal 2020 il quadro normativo che regola le assunzioni dei Comuni è stato completamente rivisto, passando da un concetto di capacità assunzionale legata alle cessazioni dei dipendenti, avvenute sia nell'anno che in quello precedente, ad un concetto di limite all'incremento della spesa di personale, diversificato in relazione alla situazione finanziaria del Comune stesso.

Analoga disposizione è stata introdotta per le amministrazioni provinciali e le città metropolitane. Invece per le Unioni nulla era specificato dalla norma e, pertanto, si ritiene che le stesse siano escluse. Come si dirà, la Corte dei Conti si è espressa in tal senso, confermando l'esclusione dal campo di applicazione della norma.

1.1. L'incremento della spesa di personale per i Comuni

Come detto, per i Comuni è stato rivoluzionato la modalità di calcolo dei limiti assunzionali. Oggi il primo passo da fare consiste nel calcolo del rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti, nelle definizioni che vengono fornite nelle norme emanate. Da questo rapporto dipende la possibilità, più o meno ampia, di assumere.

La nuova disciplina per l'incremento della spesa di personale a favore dei Comuni ha preso piede con l'art. 33, comma 2, del DL 34/2019 del 30 aprile 2019, entrato in vigore solo il 20 aprile 2020, grazie all'emanazione del D.M. 17 marzo 2020, il quale ne ha fissato la decorrenza.

2. Il quadro normativo

Vari sono gli interventi in materia, dal 2019 in poi. Si riportano e si analizzano detti provvedimenti.

2.1. Il DL. 34/2019

Come detto la disposizione di riferimento è rappresentata dall'art. 33, comma 2, del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazione nella Legge 28 giugno 2019, n. 58. Tale norma stabilisce che:

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

to fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018."

L'ambito soggettivo di applicazione della disposizione è limitato ai soli Comuni. Ne sono, pertanto, sicuramente esclusi, gli altri enti locali quali le province e le città metropolitane, per le quali, è stata introdotta, successivamente, una normativa analoga. Secondo la Corte dei Conti, non si possono annoverare, fra i destinatari, anche le Unioni di Comuni, come si dirà in seguito.

Nel merito, la disposizione prevede che venga superata la logica seguita negli anni scorsi, che voleva le capacità assunzionali legate alle cessazioni del personale dell'ente, con un grado di sostituzione che variava nelle singole annualità ovvero in relazione alla tipologia di ente e alle condizioni di virtuosità dello stesso. Con il decreto crescita, l'attenzione si sposta verso l'aspetto economico che attiene alla spesa complessiva di personale dipendente rispetto ai primi tre titoli delle entrate, come risultanti dai rendiconti relativi al triennio precedente. Tali entrate devono essere depurate del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione. Già si nota come le quantità da considerare non siano omogenee dal punto di vista temporale: la spesa di personale, per le quali, nel decreto legge, non vi è un riferimento specificato; le entrate che risultano a consuntivo del triennio precedente e il fondo crediti di dubbia esigibilità, stanziato nel bilancio di previsione, senza alcun riferimento temporale. Ma il problema maggiore, nell'applicazione di questa parte della norma, consiste nella determinazione del coacervo "spesa di personale". La disposizione specifica che deve trattarsi della "spesa complessiva per tutto il personale dipendente", ma la domanda sorge spontanea: sono ricomprese quelle ipotesi che, al contrario, devono essere escluse dalla spesa di personale da considerare per il rispetto del comma 557 dell'art. 1 della L. 296/2006, quali gli oneri per i dipendenti appartenenti le categorie protette (nel limite della quota d'obbligo), le spese di personale i cui oneri sono coperti da finanziamenti comunitari o privati, gli oneri derivanti da rinnovi contrattuali, ecc.? Dal testo letterale della disposizione ("spesa complessiva") si potrebbe giungere a conclusione che nessuna esclusione sia ammessa. In tal senso sembra orientata la Corte dei Conti. Sicuramente sono da includere gli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, per espressa previsione normativa, ma, anche in questo caso, la disposizione nulla prevede sul considerare l'Irap, in proposito si esprime il decreto attuativo.

Una volta superati questi ostacoli, è previsto un decreto del Ministero della Pubblica Amministrazione che stabilisce un valore soglia, diversificato per fasce demografiche. Il decreto di cui sopra viene emanato di concerto con il Ministero dell'Interno, quello dell'Economia e previa intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, nel termine di 60 giorni dal 1° maggio (data di entrata in vigore del DL. 34/2019) e, quindi, sostanzialmente entro la fine di giugno 2019. L'operazione appariva abbastanza ardua, considerato il numero degli attori coinvolti. Tanto che si è arrivati al 17 marzo 2020 per vedere la firma di detto decreto.

L'ente che si trova al di sotto del valore soglia indicato nel suddetto provvedimento potrà assumere secondo percentuali massime di incremento annuale della spesa di personale, stabilite anch'esse nel medesimo decreto, nel rispetto di due condizioni:

- 1) le assunzioni devono essere coerenti (cioè previste) nel piano triennale del fabbisogno di personale;
- 2) le maggiori spese di personale devono garantire comunque il rispetto degli equilibri di bilancio su base pluriennale. Tale rispetto deve essere asseverato dall'organo di revisione. Si evidenzia che l'asseverazione, solitamente, ha un peso maggiore della certificazione o dell'attestazione, sul piano giuridico e sulle conseguenze, in caso di falso.

I valori soglia sono rivisti ogni cinque anni seguendo il medesimo percorso previsto per la loro prima individuazione, ma tale disposizione lascia il tempo che trova se si considera l'evolversi in maniera rapida della normativa in materia di assunzioni per gli enti locali.

Le amministrazioni che si pongono sopra il secondo valore soglia dovranno stabilire un percorso che porti a ricollocarsi in condizioni virtuose entro il 2025, anche ricorrendo ad un turn over inferiore al 100%. Nel caso tale obiettivo non sia raggiunto, dal 2025 la loro percentuale di sostituzione è fissata al 30% fino al rientro nel predetto valore soglia.

Per gli enti che si posizionano fra i due valori soglia è previsto che non possano incrementare il proprio rapporto rispetto a quello registrato nell'ultimo rendiconto approvato.

2.2. Il decreto attuativo: il DM. del 17 marzo 2020

Con l'emanazione del decreto attuativo (DM del 17 marzo 2020 vengono specificate e chiarite alcune modalità applicative dell'art. 33 del D.L. 30-04-2019. Si analizzano, di seguito, i diversi articoli.

2.2.1. Art. 1. Finalità, decorrenza, ambito soggettivo

“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".

Il primo articolo del decreto attuativo, al primo comma, specifica il calcolo da effettuare per determinare in quale situazione si trovi il Comune in relazione alla soglia indicata nei successivi articoli. Per individuare quest'ultima bisognerà riportare la spesa complessiva per tutto il personale con la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati.

Nel secondo comma si specifica che la decorrenza dell'art. 33 comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34. È applicabile dal 20 aprile 2020.

2.2.2. Art. 2. Definizioni

Con il secondo articolo è stato chiarito quali siano le voci da considerare nel rapporto di cui all'articolo precedente in modo da effettuare il calcolo con criteri omogenei.

"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."

Come si può notare, la definizione della spesa del personale non si limita alla "spesa complessiva per tutto il personale dipendente" così come prevede il tenore letterale del DL. 34/2019. Se da un lato viene precisato che in tale coacervo rientrano sia il personale a tempo indeterminato che i contratti a termine, compresi quelli stipulati ai sensi dell'art. 110 del Tuel, dall'altro vengono attirati nella predetta definizione anche alcune fattispecie che nulla hanno a che fare con il lavoro subordinato, quale i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e le somministrazioni di lavoro.

Sia per le spese del personale che per le entrate correnti si precisa quali siano le quantità da considerare, rispettivamente impegni e accertamenti di competenza e i relativi riferimenti temporali.

2.2.3. Artt. 3 e 4. Differenziazione dei Comuni per fascia demografica e individuazione del primo valore soglia di spesa del personale

I due articoli indicano le fasce demografiche e il primo valore soglia della spesa del personale che un Comune deve rispettare. Qui di seguito si riporta la tabella:

<i>Fasce demografiche</i>	<i>Valore soglia</i>
<i>a) Comuni con meno di 1.000 abitanti</i>	<i>29,50%</i>
<i>b) Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti</i>	<i>28,60%</i>
<i>c) Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti</i>	<i>27,60%</i>
<i>d) Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti</i>	<i>27,20%</i>
<i>e) Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti</i>	<i>26,90%</i>
<i>f) Comuni da 10.000 a 59.999 abitanti</i>	<i>27,00%</i>
<i>g) Comuni da 60.000 a 249.999 abitanti</i>	<i>27,60%</i>
<i>h) Comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti</i>	<i>28,80%</i>
<i>i) Comuni da 1.500.000 di abitanti e oltre</i>	<i>25,30%</i>

Come specifica l'art. 4 comma 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.” Si può dedurre che solo i Comuni che si trovano sotto il valore soglia possono incrementare la spesa di personale rispettando quest’ultima. Per gli enti meno virtuosi sono previste disposizioni specifiche negli articoli seguenti.

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

L’art. 5 del DM 17 marzo 2020, sotto riportato, prevede, per i Comuni sotto la soglia, le percentuali di incremento annuale della spesa di personale, da destinare alle assunzioni a tempo indeterminato. Tale percentuale verrà moltiplicata per la spesa del personale registrata nel 2018, e non dovrà superare il valore percentuale indicato nella tabella dell’art. 4. In alternativa a questo importo i Comuni potranno usufruire dei resti accumulati nei cinque anni antecedenti al 2020 come riporta il comma 2 dello stesso articolo.

“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:

Comuni	2020	2021	2022	2023	2024
a) Comuni con meno di 1.000 abitanti	23,00%	29,00%	33,00%	34,00%	35,00%
b) Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23,00%	29,00%	33,00%	34,00%	35,00%
c) Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,00%	25,00%	28,00%	29,00%	30,00%
d) Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,00%	24,00%	26,00%	27,00%	28,00%
e) Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,00%	21,00%	24,00%	25,00%	26,00%
f) Comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,00%	16,00%	19,00%	21,00%	22,00%
g) Comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,00%	12,00%	14,00%	15,00%	16,00%

h) Comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	3,00%	6,00%	8,00%	9,00%	10,00%
l) Comuni da 1.500.000 di abitanti e oltre	1,50%	3,00%	4,00%	4,50%	5,00%

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.”

L'ultimo comma dell'articolo in commento prevede una norma specifica per i Comuni di piccole dimensioni, che siano virtuosi e che facciano parte di un'Unione di Comuni. Tali enti possono incrementare la spesa di personale nell'importo massimo di 38.000 euro, anche se tale somma non risulta dalla stretta applicazione della norma, a condizione che con tale importo assumano un dipendente da comandare obbligatoriamente all'Unione, la quale dovrà rimborsare in toto il relativo onere.

2.2.5. Art. 6. Individuazione del secondo valore soglia della spesa del personale

L'articolo 6 fa riferimento ai Comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti supera la soglia indicata nella tabella riportata nello stesso articolo. Questi Comuni 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. Si riporta qui sotto l'articolo con le percentuali del secondo valore soglia.

Il comma 3 prevede che i Comuni che si trovano fra i due valore soglia non possono incrementare il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti, rispetto a quello calcolato con riferimento all'ultimo rendiconto approvato.

“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.

<i>Fasce demografiche</i>	<i>Valore soglia</i>
<i>a) Comuni con meno di 1.000 abitanti</i>	<i>33,50%</i>
<i>b) Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti</i>	<i>32,60%</i>
<i>c) Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti</i>	<i>31,60%</i>
<i>d) Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti</i>	<i>31,20%</i>
<i>e) Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti</i>	<i>30,90%</i>
<i>f) Comuni da 10.000 a 59.999 abitanti</i>	<i>31,00%</i>
<i>g) Comuni da 60.000 a 249.999 abitanti</i>	<i>31,60%</i>
<i>h) Comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti</i>	<i>32,80%</i>
<i>i) Comuni da 1.500.000 di abitanti e oltre</i>	<i>29,30%</i>

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 arti-

colo non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato."

2.2.6. Art. 7. Disposizioni attuative e finali

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

2. I parametri individuati dal presente decreto possono essere aggiornati ogni cinque anni con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali."

Come si può evincere dall'ultimo articolo del DM. 17 marzo 2020 i parametri individuati possono essere aggiornati ogni cinque anni con decreto del Ministro della pubblica amministrazione.

Unicamente per gli enti che si collocano sotto il primo valore soglia, le nuove assunzioni che vengono effettuate in base al D.L. 34/2019 non incidono sul rispetto del tetto alla spesa di personale di cui ai commi 572 e 562 dell'art. 1 della legge 296/2006.

2.3. La circolare del Ministro per la pubblica Amministrazione del 13 maggio 2020

La circolare sul DM attuativo dell'art 33, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2019 è datata 13 maggio 2020 ma è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre 2020. Specifica e chiarisce le modifiche effettuate per il calcolo delle capacità assunzionali.

La circolare inizia ad analizzare e spiegare il primo articolo del decreto attuativo ribadendone la decorrenza (20 aprile 2020) per l'applicazione del Decreto-legge n. 34/2019. Viene introdotta una clausola di salvaguardia per i Comuni i quali, prima della predetta data, abbiano legittimamente avviato procedure assunzionali, con il previgente regime, anche con riguardo a budgets relativi ad anni precedenti. Con riferimento al solo anno 2020, gli enti in questione possono far salve le predette procedure purché siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex articolo 34 bis del D.Lgs. 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 prenota-

zioni nelle scritture contabili (principio contabile 5.1 di cui al paragrafo n. 1 dell'allegato 4.2 al D.Lgs. 118/2011). Attesa la finalità di regolare il passaggio al nuovo regime, la maggiore spesa di personale rispetto ai valori soglia, derivante dal far salve le predette procedure assunzionali già avviate, è consentita in deroga solo per l'anno 2020. Pertanto, a decorrere dal 2021, i Comuni di cui al comma 3 dell'articolo 6 del decreto attuativo, che, sulla base dei dati 2020, si collocano, anche a seguito della maggiore spesa, fra le due soglie assumono - come parametro soglia a cui fare riferimento nell'anno successivo per valutare la propria capacità assunzionale - il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti registrato nel 2020 calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa dello stesso anno. I Comuni di cui al comma 1 dell'articolo 6 del decreto attuativo, che si collocano sopra la soglia superiore, nel 2021 devono conseguire una riduzione del rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti rispetto a quello registrato nel 2020 calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa della stessa annualità.

Terminati i chiarimenti sul primo articolo, la circolare, sempre nel primo paragrafo, specifica che l'articolo 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.

La circolare prevede che, 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 siano quelli relativi alle voci riportate nel macroaggregato BDAP U.1.01.00.00.000 "redditi da lavoro dipendente", che comprende lo stipendio base, la rata, la progressione economica, tutte le indennità e i compensi corrisposti e i contributi previdenziali e assistenziali. Sono, altresì, inclusi, nel macroaggregato, tra gli altri, anche gli arretrati, i buoni pasto, le spese per divise date in dotazione al personale e gli assegni al nucleo familiare. Oltre al predetto macroaggregato vanno ricompresi i codici spesa U1.03.02.12.001 (acquisti di servizi da agenzia di lavoro interinale); U1.03.02.12.002 (quota LSU a carico ente); U1.03.02.12.003 (collaborazioni coordinate e a progetto) e U1.03.02.12.999 (altre forme di lavoro flessibile n.a.c.). In quest'ultima quantità sono esclusi i tirocini formativi.

Per "Entrate correnti", invece, si deve intendere 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.

Sempre nella circolare, è stato chiarito che, nel caso di Comuni che abbiano optato per l'applicazione della tariffa rifiuti corrispettiva secondo l'articolo 1, comma 668, della legge n.147/2013 e abbiano, 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 secondo paragrafo della circolare evidenzia che la definizione delle facoltà assunzionali ancorate alla sostenibilità finanziaria implica una necessaria lettura orientata 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". Si tratta di una disposizione che è riconducibile alla regolamentazione delle facoltà assunzionali basata sul turn-over, 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 le province e le 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 sulla propria spesa di personale. 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.

La circolare chiarisce che i Comuni, ai fini dell'assunzione del personale, possono usufruire:

- dei resti degli anni precedenti, in alternativa al risultato del calcolo dell'incremento della spesa di personale;
- delle assunzioni per cui è stata effettuata la comunicazione di cui all'art. 34-bis del D.lgs. 165/2001.

2.3.1. I resti degli anni precedenti

Il budget a disposizione per nuove assunzioni non viene determinato solo con riferimento alla spesa, ma, in alternativa, è possibile recuperare anche le facoltà assunzionali non utilizzate e relative al quinquennio precedente. Lo stabilisce l'articolo 5 del DM 17 marzo 2020, come poi chiarito dalla Ragioneria dello Stato con il parere n. 12454 del 15/01/2021. Per tale applicazione si deve far riferimento all'articolo 4, comma 3, del DL 78/2015, che dispone:

"All'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dopo le parole "nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile" sono aggiunte le

seguenti “; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.”

In sede di conversione del Dl. 28 gennaio 2019, n. 4 nella L. 28 marzo 2019, n. 26, l'art. 14-bis ha modificato l'art. 3 del Dl. n. 90/2014, sopra richiamato, portando a cinque gli anni per i quali è possibile riportare i resti. Prevede, infatti, la disposizione richiamata:

”All'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, quinto periodo, le parole: «tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «cinque anni» e le parole: «al triennio precedente» sono sostituite dalle seguenti: «al quinquennio precedente»;

...(omissis)...”

Ne consegue che, in sede di piano triennale del fabbisogno di personale 2020/2022, era possibile recuperare i resti come segue:

ANNO 2020 ==> resti facoltà assunzionali 2015-2016-2017-2018-2019,
cessazioni 2014-2015-2016-2017-2018

Stante il tenore della norma, si ritiene che il quinquennio da considerare resti fisso a quello precedente al 2020 e non si possa procedere con lo scorrimento.

Per poter determinare i resti, è necessario avere evidenza di quale fossero le facoltà assunzionali in essere nelle diverse annualità interessate. Risolvendo una diatriba che vedeva le sezioni regionali della Corte dei Conti aver abbracciato tesi contrarie, la sezione delle Autonomie della stessa Corte, con la deliberazione n. 25 del 22 novembre 2017, ha chiarito che:

”i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti ratione temporis dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini”

Quindi, per il calcolo dei resti si applica la percentuale di sostituzione vigente nell'anno di riferimento.

Di seguito si riporta una tabella che riassume le predette facoltà, dal 2014 al 2019, nella regola generale e nelle principali fattispecie derogatorie.

Personale	Regola	Rif. Normativo	2014	2015	2016	2017	2018	2019
non dirigente	generale	art.1, c.228, L. 208/2015			25%	25%	25%	
		art. 3, c. 5, DL. 90/2014	60%	60%				100%
	enti con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e rapporto dipendenti/ popolazione nei limiti degli enti dissestati	art. 16, c. 1bis, DL. 113/2016			75%			
	enti con popolazione superiore a 1.000 abitanti e rapporto dipendenti/ popolazione nei limiti degli enti dissestati	art. 16, c. 1bis, DL. 113/2016 e art. 22, c.2, DL. 50/2017				75%	75%	100%
non dirigente	enti con popolazione compresa fra 1.000 e 3.000 abitanti, rapporto dipendenti/ popolazione nei limiti degli enti dissestati e spesa di personale su media delle entrate correnti dell'ultimo triennio inferiore al 24%	art. 22, c.2, DL. 50/2017				100%		
	enti con popolazione compresa fra 1.000 e 5.000 abitanti, rapporto dipendenti/ popolazione nei limiti degli enti dissestati e spesa di personale su media delle entrate correnti dell'ultimo triennio inferiore al 24%	art. 22, c.2, DL. 50/2017 art. 1, comma 863, L. 205/2017					100%	100%

Personale	Regola	Rif. Normativo	2014	2015	2016	2017	2018	2019
maestre ed educatrici	piano straordinario di assunzioni	art. 17 DL. 113/2016 e art. 1, c. 228bis, L. 208/2015			spesa di personale nell'anno 2015-2016			
	stabilizzazioni	art. 17 DL. 113/2016 e art. 1, c. 228bis, L. 208/2015			ammontare medio del triennio 2013-2015 per spesa di personale a tempo determinato			
personale della polizia locale	la spesa per cessazioni non rientra nel budget generale	art. 7, c. 2bis, DL. 14/2017 art. 35-bis, c. 1, DL. 113/2018				80%	100%	nel limite della spesa del 2016
dirigenti		art. 3, c. 5, DL. 90/2014	60%	60%	80%	80%	100%	100%
dirigenti e non dirigenti	incidenza spesa di personale sulla spesa corrente pari o inferiore al 25%	art. 3, c. 5quater, DL. 90/2014	80%	100%	100%	non applicabile - art. 1 c. 228 L. 208/2015	non applicabile - art. 1 c. 228 L. 208/2015	100%
dirigenti e non dirigenti	enti che non hanno conseguito gli obiettivi di saldo	art. 1, c. 723, L. 208/2015 e art. 1, c. 475, L. 232/2016	0%	0%	0%	0%	0%	0%
dirigenti e non dirigenti	non sottoposti al patto di stabilità nel 2015	art. 1, c. 562, L. 296/2006 e art. 16, c. 1bis, DL. 113/2016	100%	100%	100%	100%	100%	100%
dirigenti e non dirigenti	per i primi 5 anni	art. 1, c. 450, L. 190/2014 e art. 21, c. 2bis, DL. 50/20107			limite della somma della media delle spese di personale sostenute dai singoli enti nel triennio precedente la fusione			
dirigenti e non dirigenti	per le fusioni dal 2011	art. 1, c. 229, L. 208/2015			100%	100%	100%	100%
dirigenti e non dirigenti	possibilità di cedere capacità assunzionali all'unione da parte dei comuni che ne fanno parte	art. 1, c. 229, L. 208/2015 e art. 22, c. 5bis, DL. 50/2017			100%	100%	100%	100%
dirigenti e non dirigenti	comuni fino a 5.000 abitanti ovvero fino a 3.000 abitanti se facenti parte di comunità montane	art. 14, c. 28-31quinques, DL. 78/2010	facoltà assunzionali cumulate fra gli enti partecipanti, con possibilità di compensazione fra gli stessi					

Non possono essere considerate le ulteriori facoltà assunzionali (complemento al 100%) previste per gli anni 2015 e 2016 dal comma 424 dell'art. 1 della L. 190/2014 in quanto destinate esclusivamente al riassorbimento dei dipendenti in esubero degli enti di area vasta.

La questione sembrava semplice se non fosse che, sull'argomento, è intervenuta una pronuncia della Sezione Autonomie della Corte dei Conti (delibera n. 28 del 22 settembre 2015) dove si afferma che:

"Essendo, invece, permesse le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti al 2015 (nonché quelle previste da norme speciali), gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3 del d.l. n. 90/2014" (programmazione finanziaria, contabile e del fabbisogno di personale, n.d.a.).

In sostanza, quindi, secondo i magistrati contabili si possono considerare resti solo le facoltà assunzionali non utilizzate. In altre parole, dalla spesa per le cessazioni si applica la percentuale prevista dalla norma e si ottiene un determinato budget. Questo deve essere "trasformato" in facoltà assunzionali attraverso il fabbisogno di personale. Il budget per il quale l'amministrazione nulla ha previsto nel fabbisogno non dà origine a facoltà assunzionali e, quindi, non può generare resti. L'ente, in pratica, ha dichiarato di voler rinunciare al budget non manifestando la necessità di procedere a nuovo reclutamento di personale. La posizione della Corte ha, come conseguenza, che non possono essere considerati resti quelle piccole somme residuali non utilizzate dei budget in quanto non consentono alcuna assunzione.

Nello stesso senso si sono pronunciate la Corte dei Conti Sicilia, con la deliberazione n. 68 del 14 marzo 2017 e la Corte dei Conti Campania, con la deliberazione n. 68 del 10 maggio 2017.

Alla posizione che sembrava ormai consolidata ha fatto da contraltare la deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale per l'Abruzzo, n. 26 dell'8 marzo 2019, dove si afferma che il calcolo dei resti non è altro che parte di un procedimento matematico volto alla quantificazione delle facoltà assunzionali dell'anno di riferimento. Da ciò, la Corte abruzzese ne fa derivare che:

"Non pare ostativa infine alla facoltà di assumere nei termini sopra riconosciuti, la circostanza che l'ente, nel 2016, non abbia provveduto alla programmazione del fabbisogno di personale atteso che la disciplina dei c.d. resti assunzionali va presa in considerazione esclusivamente per determinare, in termini teorici, l'entità del budget di spesa su cui parametrare la capacità assunzionale stessa."

Se tale posizione dovesse affermarsi, l'utilizzo dei resti assunzionali prescinde dall'aver, a suo tempo, destinato le relative facoltà nei piani del fabbisogno di personale.

2.3.2. Il parere della Ragioneria dello Stato sul rapporto fra resti e le capacità assunzionali di cui al D.L. 34/2019

Il Comune di Roma chiede alla RGS come si deve applicare correttamente la previsione contenuta nell'art. 5, comma 2, del DM 17 marzo 2020, in ordine ai resti assunzionali.

La Ragioneria dello Stato, con il parere prot. 12454 del 15 gennaio 2021, dopo aver effettuato un excursus della normativa, afferma:

“si rappresenta che la possibilità di utilizzo delle facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020 prevista dall'articolo 5, comma 2, del decreto attuativo, in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla Tabella 2, del comma 1, dello stesso articolo, non può essere intesa come una sommatoria delle due distinte predette tipologie di incremento della spesa di personale. Infatti, tale previsione va ricondotta nell'ambito di una deroga alla specifica misura finalizzata a rendere, in ogni caso, graduale la dinamica della crescita della spesa di personale dei comuni che si collocano al di sotto del valore soglia inferiore (arco temporale 2020-2024), consentendo a tali enti la facoltà di superare gli incrementi percentuali annuali individuati dalla Tabella 2, del comma 1, qualora i resti assunzionali consentano un maggiore e più favorevole reclutamento di personale rispetto a quello previsto dalla nuova disciplina normativa. Ne consegue, pertanto, che l'utilizzo dei più favorevoli resti assunzionali dei cinque anni antecedenti al 2020 non può essere cumulato con le assunzioni derivanti dall'applicazione delle nuove disposizioni normative ex articolo 33, comma 2, del decreto legislativo n. 34/2019, ma tale possibilità di utilizzo costituisce una scelta alternativa – se più favorevole – alla nuova regolamentazione, fermo restando che tale opzione è consentita, in ogni caso, solamente entro i limiti massimi previsti dal valore soglia di riferimento di cui all'articolo 4, comma 1 – Tabella 1, del decreto attuativo.”

In altri termini, la Ragioneria dello Stato interpreta la deroga concessa per i resti assunzionali relativi al periodo 2020-2024 come una facoltà dell'ente locale di scegliere se utilizzare i predetti resti ovvero, vale a dire in alternativa, gli incrementi della spesa di personale stabiliti dall'art. 5, comma 1, dello stesso DM. Quindi il comune dovrà:

- quantificare i resti relativi a facoltà assunzionali del quinquennio 2015/2019;
 - determinare gli incrementi della spesa di personale sulla base delle percentuali previste dall'art. 5, comma 1, del DM 17 marzo 2020, relativi agli anni 2020/2024.
- Dovrà poi optare per la scelta fra le due quantità, andando a percorrere, ovviamente, la strada che consente il maggior importo a disposizione per nuove assunzioni.

Risulta evidente che l'interpretazione si sostanzia nella impossibilità di utilizzare i resti assunzionali e, quindi, in una loro mancata salvaguardia. Ragionando sui numeri, gli incrementi della spesa di personale, sopra richiamata, si aggira, per la maggior parte dei comuni, in una percentuale che, a regime, va dal 20 al 30% e più. Questo vuol dire che i resti, per poter essere utilizzati, dovrebbero superare, grosso modo, tali valori percentuali, anche se i valori di partenza, fra resti e incremento di spesa di personale, sono differenti. Questa situazione risulta del tutto eccezionale nella realtà dei Comuni.

A mettere ulteriore confusione sul tema si deve registrare che la Corte dei Conti per il Veneto, con la deliberazione n. 15/2021 del 22 gennaio 2021 ha affermato che:

non appare affatto precluso agli enti di poter utilizzare appieno la propria capacità assunzionale nell'anno successivo alla maturazione, ovvero, qualora la stessa sia cumulata ai resti assunzionali, anche negli anni successivi.

La Corte Veneta ammette quindi il cumulo fra i resti e le nuove capacità assunzionali.

2.3.3. L'art. 34-bis del D.lgs. 165/2001

Il Comune può usufruire, come riportato nell'articolo 5, delle assunzioni già previste nel piano del fabbisogno di personale e per le quali, alla data del 20 aprile 2020, è già stata effettuata la comunicazione ai sensi dell'articolo art. 34-bis del D.lgs. 165/2001, il quale dispone che:

“1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, con esclusione delle amministrazioni previste dall'articolo 3, comma 1, ivi compreso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prima di avviare le procedure di assunzione di personale, sono tenute a comunicare ai soggetti di cui all'articolo 34, commi 2 e 3, l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste.

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e le strutture regionali e provinciali di cui all'articolo 34, comma 3, provvedono, entro quindici giorni dalla comunicazione, ad assegnare secondo l'anzianità di iscrizione nel relativo elenco il personale collocato in disponibilità ai sensi degli articoli 33 e 34. Le predette strutture regionali e provinciali, accertata l'assenza negli appositi elenchi di personale da assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso, comunicano tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica le informazioni inviate dalle stesse amministrazioni. Entro quindici giorni

dal ricevimento della predetta comunicazione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede ad assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso il personale inserito nell'elenco previsto dall'articolo 34, comma 2. A seguito dell'assegnazione, l'amministrazione destinataria iscrive il dipendente in disponibilità nel proprio ruolo e il rapporto di lavoro prosegue con l'amministrazione che ha comunicato l'intenzione di bandire il concorso. L'amministrazione destinataria comunica tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e alle strutture regionali e provinciali di cui all'articolo 34, comma 3, la rinuncia o la mancata accettazione dell'assegnazione da parte del dipendente in disponibilità.

3. Le amministrazioni possono provvedere a organizzare percorsi di qualificazione del personale assegnato ai sensi del comma 2.

4. Le amministrazioni, decorsi quarantacinque giorni dalla ricezione della Comunicazione di cui al comma 1 da parte del Dipartimento della funzione pubblica direttamente per le amministrazioni dello Stato e per gli enti pubblici non economici nazionali, comprese le università, e per conoscenza per le altre amministrazioni, possono procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale ai sensi del comma 2.

5. Le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle di diritto. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni. 5-bis. Ove se ne ravvisi l'esigenza per una più tempestiva ricollocazione del personale in disponibilità iscritto nell'elenco di cui all'articolo 34, comma 2, il Dipartimento della funzione pubblica effettua ricognizioni presso le amministrazioni pubbliche per verificare l'interesse all'acquisizione in mobilità dei medesimi dipendenti. Si applica l'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 1995, n. 273"

Come detto, trattandosi di norma derogatoria, la stessa ha una validità limitata all'annualità del 2020, con ripercussioni sui conteggi della spesa di personale nell'anno 2021.

3. I principali orientamenti delle Corte dei Conti

Vengono, di seguito, evidenziate le principali deliberazioni delle sezioni regionali delle Corte dei Conti e della Sezione delle Autonomie della stessa Corte in tema di assunzioni nei Comuni

3.1. Irrilevanza dell'approvazione del fabbisogno triennale prima del 20/04/2020 e perdita della neutralità per la mobilità

(Delibere della Corte dei Conti Lombardia n. 74/2020 del 29 maggio 2020 e n. 24/2021 del 4 marzo 2021)

Il Comune di Zelo Buon Persico (LO), ha chiesto chiarimenti alla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, in materia di assunzioni in applicazione del nuovo art. 33 comma 2, del D.L. n 34/2019, ponendole le seguenti domande:

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

La Corte dei Conti della Lombardia ha risposto in modo esaustivo ad entrambi i quesiti posti dall'ente con la delibera n. 74, la quale è suddivisa in due paragrafi, in modo da differenziare le due risposte in merito alle domande poste.

Al primo paragrafo, la Corte dei Conti, ha specificato inizialmente la decorrenza dell'art. 33, comma 2, D.L. 34/2019, affermando che *“le assunzioni programmate dopo il 20 aprile 2020 sono chiaramente sottoposte alla nuova disciplina”*, e successivamente ha chiarito che *“il piano triennale del fabbisogno del personale, previsto dall'art. 6 D. Lgs. 165/2001, rappresenta, nell'ambito del concetto della programmazione, uno strumento diretto a rilevare le esigenze dell'amministrazione, si sviluppa in prospettiva triennale ed è adottato annualmente in relazione alle mutate esigenze. Si tratta, cioè, di uno strumento programmatico che procede l'attività assunzionale, non può segnare con la sua adozione la data per l'individuazione della normativa da applicare a detta procedura, e segnatamente ai criteri di determinazione della relativa spesa, sottoposta, invece, sulla base del principio tempus regit actum, alla normativa vigente al momento delle procedure di reclutamento. Più chiaramente, alle procedure assunzionali successive alla data del 20 aprile 2020, in assenza di una disciplina*

transitoria dettata dal legislatore, va applicata la nuova normativa di cui all'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, indipendentemente dalla precedente adozione del piano di fabbisogno, che si configura, per quanto già detto, come strumento flessibile allo jus superveniens in materia di spesa del personale”.

In sostanza, quindi, la mera approvazione del piano triennale del fabbisogno di personale prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina (20 aprile 2020) non consentiva di applicare alle assunzioni ivi contenute la previgente normativa.

In merito al secondo paragrafo, la Corte dei Conti risponde al Comune partendo con una piccola introduzione, dove specifica e spiega come funzionava la mobilità prima dell'entrata in vigore dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019. Successivamente alla parte introduttiva la Corte dei Conti afferma che *“Nel sistema delineato dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, tuttavia, la c.d. neutralità della mobilità non appare utilmente richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali, essendo questi fondamentalmente legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale, misurata attraverso i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale (senza alcuna distinzione tra diverse modalità di assunzione, concorso o mobilità), al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione”.*

In conclusione la delibera evidenzia che la mobilità non rimarrà più neutra, in quanto la normativa non fa più distinzione tra le diverse modalità di assunzione, ma, soprattutto, con il D.M. 17 marzo 2020, per il calcolo dell'incremento delle capacità assunzionali viene determinato il rapporto tra tutte le spese di personale, senza alcuna distinzione, e le entrate del Comune. Di conseguenza la mobilità non potrà più essere neutra in quanto contribuisce ad incrementare la spesa del personale del Comune e, pertanto, andrà ad erodere l'incremento della spesa di personale a disposizione.

3.2. Definizione di ultimo rendiconto approvato e turn over per gli enti fra i due valori soglia

(Delibere della Corte dei Conti Emilia-Romagna n. 55/2020 del 25 giugno 2020, della Corte dei Conti Veneto n. 15/2021 del 22 gennaio 2021 e della Corte dei Conti Lombardia n. 24/2021 del 4 marzo 2021)

La Corte dei Conti sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in risposta al Comune di Bore (PR), specifica che per ultimo rendiconto della gestione approvato deve intendersi il primo rendiconto utile approvato in ordine cronologico a ritroso rispetto all'adozione della procedura di assunzione del personale per l'esercizio 2020. Pertanto, nell'ipotesi in cui l'ente, al momento dell'adozione della deliberazione relativa all'assunzione del personale, abbia già approvato il rendiconto 2019, quest'ultimo rappresenta il documento contabile cui attingere il dato del rapporto - non incrementabile - fra spesa del personale e entrate correnti. Qualora l'ente non abbia ancora approvato il rendiconto 2019 al momento dell'adozione della procedura di reclutamento, l'ultimo rendiconto approvato cui fare riferimento per il calcolo della spesa è quello relativo al 2018. L'ente, per un corretto calcolo del limite assunzionale per l'esercizio 2020, deve prioritariamente riferirsi al rendiconto del 2019 se già approvato. Il riferimento al rendiconto del 2018, viceversa, è residuale qualora l'approvazione del rendiconto 2019 sia slittata per effetto di una normativa sopraggiunta.

Si legge, infatti, nella deliberazione sopra citata, che:

“Alla luce della lettera e della ratio della normativa sopra riassunta, il Collegio rileva come per “ultimo rendiconto della gestione approvato” debba intendersi il primo rendiconto utile approvato in ordine cronologico a ritroso rispetto all'adozione della procedura di assunzione del personale per l'esercizio 2020. Pertanto, nell'ipotesi in cui l'ente al momento dell'adozione della deliberazione relativa all'assunzione del personale abbia già approvato il rendiconto 2019, quest'ultimo rappresenta, secondo la lettera e la ratio della norma, il documento contabile cui attingere il dato del rapporto - non incrementabile - fra entrate correnti e spesa del personale. Nella diversa ipotesi in cui - anche in considerazione dello slittamento al 30 giugno 2020, ad opera del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2020, n. 27, del termine per l'approvazione da parte dei Comuni del rendiconto di gestione dell'anno 2019 - l'ente non abbia ancora approvato il rendiconto 2019 al momento dell'adozione della procedura di reclutamento, l'“ultimo rendiconto della gestione approvato” cui fare riferimento per il calcolo della spesa sarebbe il rendiconto relativo al 2018.”

Non sembra rappresentare un problema il fatto che, nella stessa annualità, il comune debba provvedere ad una revisione della programmazione delle assunzioni nel momento in cui viene approvato il rendiconto relativo all'annualità precedente. Precisa, infatti, la Corte dei Conti, in ordine a tale aspetto che la nuova disciplina si orienta:

“nell’ottica di una programmazione maggiormente flessibile della spesa per il personale, rimodulabile anche nel corso del medesimo esercizio in cui l’ente procede all’assunzione.”

Si ricorda che il termine per l’approvazione del rendiconto 2020 è stato prorogato, ad oggi, al 31 maggio 2021.

Un secondo aspetto di rilievo che viene evidenziato nella deliberazione in commento riguarda gli enti che si collocano fra i due valori soglia, i quali, al contrario di quanto può apparire ad una prima lettura, non sono costretti ad un immobilismo completo, ma possono sostituire il turn over. Afferma, infatti, la Corte dei Conti:

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

È ovvio che, come impone la norma, il comune non deve peggiorare la situazione, che si traduce nel rispetto dell’invarianza del rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti.

Maggiori dettagli si possono rinvenire nella delibera della Corte dei Conti Veneto n. 15/2021 del 22 gennaio 2021, dove si legge che:

In tale ottica, dunque, un ente “intermedio” come quello richiedente il parere – ovvero il cui rapporto, ai sensi dell’art. 33, co. 2, del D.L. n. 34/2019, fra spese di personale (come da ultimo rendiconto) e la media delle entrate correnti nel triennio al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia pari a una percentuale compresa fra i due valori soglia previsti dal D.M. 17.03.2020 attuativo dello stesso D.L. n. 34/2019 – potrà effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato eventualmente anche coprendo il turn over al 100% e cumulando i resti assunzionali a condizione che:

- *non sia superato il valore soglia determinato dal rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti rispetto a quello corrispondente registrato nell’ultimo rendiconto approvato;*
- *l’ente, mediante i propri strumenti di programmazione, abbia ponderato attentamente la sostenibilità dell’onere conseguente alla provvista di personale in un’ottica pluriennale che tenga in debita considerazione il livello delle entrate correnti e il rap-*

porto tra queste e la spesa corrente, assicurando, dunque, stabili equilibri di bilancio anche in chiave prospettica.

Una posizione del tutto analoga è stata ribadita dalla Corte dei Conti per la Lombardia, con deliberazione n. 112/2020 del 10 settembre 2020 a proposito dei comuni che si collocano sotto il primo valore soglia.

Infine, la Corte dei Conti per la Lombardia n. 24/2021 del 4 marzo 2021 evidenzia come per gli enti che si collocano fra i due valori soglia non sia previsto un percorso per "rientrare" nei parametri previsti dalla norma. Afferma, infatti, che:

Con riferimento alla possibilità prospettata dal comune (quesito n. 2) di non riuscire "...a garantire un rapporto percentuale più basso rispetto a quello di riferimento...", nonostante l'avvenuta assunzione (o avviata assunzione), si specifica che la possibilità di "rientrare" nel predetto rapporto, pure suggerita nella richiesta di parere, non è contemplata per i comuni che si collocano nella cd. "fascia intermedia"; invero, tale evenienza risulta prevista soltanto per i comuni con un'elevata incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti, ai quali è richiesto di attuare una riduzione del rapporto spesa/entrate, di cui all'art. 6, comma 1 del Decreto ministeriale ("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.").

3.3. Non esclusione dalla nuova normativa delle assunzioni per le quali, prima del 20 aprile 2020, era stata effettuata la comunicazione ai fini della mobilità obbligatoria

(Delibera della Corte dei Conti Toscana n. 61/2020 del 22 luglio 2020)

La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, in risposta al Comune di Chiesina Uzzanese (PT), innanzitutto ha ribadito la posizione della sezione regionale della Lombardia, affermando che il piano del fabbisogno triennale di personale, previsto dall'art. 6 D. Lgs. 165/2001 rappresenta un atto programmatico che si pone "a monte" della procedura assunzionale e la cui adozione, pertanto, non può segnare la data per l'individuazione della normativa da applicare a detta procedura.

Contrariamente a quanto contenuto nella circolare della Funzione Pubblica sopra analizzata, la delibera della Corte dei Conti afferma che non sono fatte salve le assunzioni per le quali, prima del 20 aprile 2020, è stata attivata la procedura di mobilità obbligatoria ai sensi dell'art. 34-bis del D.Lgs. 165/2001. Affermano, infatti, i magistrati contabili, che:

“nel caso di procedure assunzionali avviate dopo il 20 aprile 2020 troverà applicazione la nuova disciplina recata dall'art. 33 comma 2 del DL 34/2019 e del decreto attuativo DM 17/03/2020, restando del tutto irrilevante la circostanza che l'Ente, in data anteriore al 20 aprile 2020, abbia approvato il piano triennale dei fabbisogni di personale (in quanto atto programmatico) ovvero abbia avviato la procedura ex art. 34 bis D. Lgs. N. 165/2001 (in quanto procedimento autonomo rispetto a quello assunzionale).”

L'autonomia della procedura della mobilità obbligatoria rispetto a quella dell'assunzione viene giustificata dal fatto che, nel caso di esito positivo della prima, la seconda non viene attivata. Conseguenza di tale affermazione consiste nel fatto che qualora la mobilità ex art. 34-bis del D.Lgs. 165/2001 sia attivata prima del 20 aprile 2020, la stessa viene disciplinata dalla previgente normativa e non rientra nel campo di applicazione dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019. Si legge, infatti, nella delibera che:

“Nella particolare ipotesi in cui il procedimento ex art. 34 bis si concluda in data successiva al 20 aprile 2020 con l'assegnazione di personale ai sensi dell'art. 34 bis comma 2 (e conseguente impossibilità da parte dell'Ente di procedere all'avvio della procedura assunzionale), si ritiene che, ai fini della capacità assunzionale dell'Ente, troverà applicazione la disciplina vincolistica antecedente alla novella legislativa, posto che la procedura ex art. 34 bis ha avuto avvio sotto il vecchio regime e la successiva attività svolta consiste in attività procedurali prive di una propria autonomia funzionale (trattandosi sostanzialmente dello scorrimento dell'elenco e della verifica circa il possesso in capo al soggetto così individuato della professionalità richiesta).”

Con riferimento al rispetto dell'art. 34-bis del D.Lgs. 165/2001, ricorda la Corte dei Conti “la nullità dei contratti sottoscritti in violazione della suddetta previsione”.

Risulta del tutto evidente la confusione che viene generata negli operatori rispetto ad una Funzione Pubblica che esclude la mobilità obbligatoria avviata prima del 20 aprile 2020 dall'applicazione delle nuove disposizioni in materia di assunzioni di cui all'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, mentre una Corte dei Conti nega tale esclusione.

3.4. L'incremento della retribuzione di posizione e di risultato dei titolari di posizione organizzativa e l'incremento della spesa di personale

(Delibere della Corte dei Conti Veneto n. 104/2020 del 29 luglio 2020 e della Corte dei Conti Toscana n. 1/2021 del 26 febbraio 2021)

Il Comune di Valeggio sul Mincio (VR) interpella la Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, con i seguenti quesiti:

- se sia possibile riconoscere, anche nell'anno 2020, l'incremento previsto dall'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018 convertito in Legge n. 12/2019, il quale prevede la possibilità di incrementare la retribuzione di posizione e di risultato dei titolari di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza oltre i vincoli al salario accessorio ricorrendo alle capacità assunzionali;
- se sia possibile utilizzare anche gli spazi del decreto ministeriale del 17/03/2020 disciplinante le nuove regole assunzionali, con deroga ai limiti di spesa vigenti.

La Corte dei Conti del Veneto ha adottato la delibera n. 104/2020/PAR in risposta ai quesiti del Comune. Prima di esprimersi richiama il D.M. 17 marzo 2020, affermando che *“In sintesi, tale decreto attuativo provvede in merito a tre distinti ambiti quali: la 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; l'individuazione delle fasce demografiche e dei relativi valori-soglia; la determinazione delle percentuali massime di incremento annuale”*.

Successivamente la Corte dei Conti ha risposto al primo quesito dell'ente affermando che *“questa Sezione ritiene che la lettura del quadro normativo di riferimento, seppur complesso, farraginoso e non sempre coordinato, consenta di procedere alla valutazione in ordine all'attuale applicazione dell'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018, anche alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal c.d. “Decreto crescita”. La disposizione, invero, appare tutt'ora vigente, non essendo stata abrogata espressamente dal legislatore e non risultando incompatibile con il nuovo assetto normativo, il quale ha ricevuto attuazione tramite il D.M. del 17/03/2020 e successiva circolare esplicativa del Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dell'Interno del 08 giugno 2020. Peraltro, il contenuto della sopracitata disposizione del CCNL (richiamata dall'art. 11 bis comma 2 D.L. 135/2018) non contempla limiti temporali alla sua applicazione con conseguente continuità, e non esaurimento, dei relativi effetti giuri-*

dici, quanto meno in 10 ragione del rinnovo automatico previsto dall'art. 2, comma 4, del CCNL "Funzioni Locali".

In merito al secondo quesito la Corte dei Conti ha specificato che *"le norme introdotte dal c.d. "Decreto crescita" - D.L. n. 34/2019, in particolare con l'art. 33, le successive disposizioni attuative contenute nel D.M. di attuazione del 17 marzo 2020 e quelle contenute nella circolare interministeriale dell' 08 giugno 2020 - non determinano l'impossibilità, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, di rinunciare a parte degli spazi assunzionali ai fini dell'incremento del trattamento accessorio delle posizioni organizzative, ove ne ricorrano tutte le condizioni previste dall'art. 11-bis, comma 2, del D.L. c.d. "Semplificazioni" del 2018. Ne consegue che, nel caso in cui l'ente abbia provveduto alla graduazione di ciascuna posizione organizzativa al momento dell'entrata in vigore del CCNL del 21 maggio 2018, stabilendo, nel rispetto dell'articolo 15, commi 2 e 3, del citato contratto, un' indennità (di posizione e di risultato) superiore a quella corrisposta, poi risultata non attribuibile in relazione al fatto di non avere risorse in termini di capacità assunzionali utilizzabili, ben potrà operare tale adeguamento, seguendo le coordinate interpretative sopra delineate. Infatti l'ente, ove, in applicazione della citata "nuova" normativa sulle assunzioni, abbia acquisito capacità assunzionale in quanto ricompreso in una fascia che consenta di elevare la propria spesa del personale - c.d. enti virtuosi o, addirittura, intermedi, potendo questi ultimi effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato a condizione di non superare il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti dell'esercizio precedente - potrà ben rinunciare a parte di detta capacità per adeguare le retribuzioni di risultato e posizione avvalendosi dell'art. 11-bis, comma 2, del più volte citato. D.L. 135/2018 convertito con la Legge n. 12/2019."*

Più severa la Corte dei Conti Toscana, con la deliberazione n. 1/2021 del 26 febbraio 2021. Afferma che la norma in commento si applichi solo alle posizioni organizzative in essere alla data di sottoscrizione del CCNL 2016/2018 e che l'operatività dell'art. 11bis, comma 2, del DL. 135/2018 sia esaurita al 20 maggio 2019. Si legge, infatti, che:

Con riferimento, poi, al contenuto della norma, può senz'altro affermarsi che l'art. 11, comma 2, DL n. 135/2018 esplica i propri effetti con riferimento alle sole posizioni organizzative istituite in base ai CCNL precedenti a quello sottoscritto nel 2018 ed ancora in essere alla data di entrata in vigore di quest'ultimo, in quanto prorogate o proseguite ai sensi dell'art. 13 comma 3 del medesimo CCNL (o conferite nel corso del periodo transitorio), risultando

invece preclusa l'applicazione nel caso di posizioni organizzative istituite ai sensi del nuovo CCNL, rispetto alle quali vale pertanto il tetto fissato dall'art. 23, comma 2, del DL n. 75/2017 (in termini, Sezione Lombardia, delib. n. 210/2019/PAR).

Può dunque affermarsi che l'operatività della disciplina recata dall'art. 11 bis comma 2 del DL n. 135/2018 si sia di fatto esaurita al 20 maggio 2019, data entro la quale le posizioni organizzative ricadenti nell'ambito (soggettivo) di applicazione dell'art. 11 bis medesimo dovevano comunque cessare, così come chiaramente previsto dall'art. 13 comma 3 CCNL e come chiarito dall'ARAN. Opinare diversamente, e dunque ammettere che l'art. 11 bis possa esplicare efficacia anche oltre il 20 maggio 2019, sarebbe come ammettere una capacità ultrattiva della disposizione in parola, che non può ritenersi consentita.

Conclusivamente, le considerazioni svolte non consentono l'applicazione del meccanismo previsto dall'art. 11 bis, comma 2, del DL n. 135/2018 a posizioni organizzative di nuova istituzione e, comunque, oltre il termine del 20 maggio 2019, in quanto trattasi di norma di stretta applicazione volta a disciplinare, all'indomani della sottoscrizione del nuovo CCNL comparto enti locali, un particolare aspetto del regime transitorio dal vecchio al nuovo sistema di pesatura delle posizioni organizzative.

3.5. Sostituzione di un dipendente cessato e contributi percepiti dagli enti capofila

(Delibera della Corte dei Conti Lombardia n. 93/2020 del 30 luglio 2020)

Il Comune di Albino (BG), in relazione al comma 2 dell'art. 33 del citato decreto-legge n. 34 del 2019, ritiene che la norma lasci all'operatore alcuni dubbi interpretativi circa la capacità assunzionale degli enti e procede, quindi, a chiedere chiarimenti alla Corte dei Conti.

La Corte dei Conti della Lombardia, con delibera n. 93/2020, ha risposto ai due quesiti posti dall'ente. La prima problematica affrontata dalla Corte riguarda la possibilità di poter sostituire il personale cessato nell'anno a prescindere dal valore soglia e dalle percentuali assunzionali stabilite dal decreto 34/2019. In risposta, i magistrati contabili affermano *“che come già enunciato nella predetta deliberazione 74/2020/PAR per cui, per le assunzioni da effettuare dall'entrata in vigore della nuova normativa, i nuovi spazi assunzionali sono legati alla regola della sostenibilità finanziaria della spesa misurata attraverso i valori soglia per come definiti nella disciplina normativa sopra richiamata... Ne deriva che, per le procedure effettuate dal 20 aprile 2020, i*

comuni non possono procedere alla sostituzione del personale cessato nell'anno a prescindere dai valori e dalle percentuali assunzionali stabilite dal decreto-legge n. 34 del 2019 e dalla normativa di attuazione contenuta nel decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri- Dipartimento della funzione pubblica". Da qui si potrebbe dedurre che sarebbe impossibile la sostituzione di un dipendente cessato. Al contrario è vero che per nell'anno successivo la spesa del personale diminuirà e, di conseguenza, la percentuale tra spesa del personale ed entrate sarà più bassa. Pertanto si potrà ugualmente assumere, ma pur sempre rispettando il limite del DM 17/03/2020 e dell'art. 1, comma 557, legge 296/2006.

La seconda problematica posta dall'ente riguarda le entrate correnti e in particolare se devono essere considerati i contributi percepiti essendo capofila per la gestione delle attività di cui alla legge 9 novembre 2020 n. 328. La Corte dei Conti in proposito fa riferimento all'art. 1 D.M. 17 marzo 2020, il quale *"definisce le entrate correnti come la media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziata nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata"* e di conseguenza afferma che *"Ne consegue che a fronte di tale disposto normativo, che non opera alcuna distinzione con riferimento alla tipologia di entrate correnti, non vi è ragione per escludere, dalle entrate correnti rilevanti per la definizione dei limiti assunzionali, i contributi di parte corrente percepiti dai comuni ai sensi della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali."*

3.5.1. Un caso particolare: i segretari in convenzione

Su questo capitolo si registra l'emanazione del decreto del Ministero dell'Interno 21 ottobre 2020, il quale affronta la problematica inerente i costi e le entrate conseguenti alla gestione della segreteria in convenzione. In base all'articolo 2 comma 2: *"Gli istituti giuridici ed economici connessi allo svolgimento del rapporto di servizio del segretario titolare di sede convenzionata sono applicati dall'ente capofila. La convenzione disciplina anche le modalità di riparto tra gli enti dell'onere per il trattamento economico del segretario titolare della sede convenzionata. Ai fini del rispetto dei valori soglia 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, ciascun comune computa nella spesa di personale la quota a proprio carico e, per il comune capofila, non rilevano le entrate correnti derivanti dai rimborsi effettuati dai comuni convenzionati a seguito del riparto della predetta spesa."*

In sostanza quindi il comune capofila dovrà considerare nella spesa di personale unicamente la quota a proprio carico, tralasciando i trasferimenti ricevuti dagli altri enti facendo parte la convenzione, i quali, a loro volta considerano le spese rimborsate al comune capofila.

3.6. L'art. 33, comma 2, del Decreto Legge 34/2019 non si applica alle Unioni

(Delibere della Corte dei Conti Lombardia n. 109/2020 del 10 settembre 2020, n. 4/2021 del 22 gennaio 2021 e della Sezione delle Autonomie n. 4 del 13 aprile 2021)

Inizialmente la Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, in risposta al Comune di Zelo Buon Persico (LO), ha chiarito che la disciplina in materia d'incremento di spesa del personale stabilita dall'art. 33, comma 2, del Decreto Legge 34/2019 si applica sia ai Comuni che alle Unioni. La delibera si limita alla affermazione di principio senza specificare quali siano le modalità operative per quantificare i dati necessari per il calcolo dell'incremento delle spese del personale in capo all'Unione.

La posizione della stessa sezione regionale della Corte dei Conti non si presenta più così sicura nella successiva deliberazione n. 4 del 22 gennaio 2021, dove rimette alla Sezione delle Autonomie la soluzione definitiva del problema. Sempre nella delibera 4/2021 i magistrati lombardi hanno chiarito che *“i profondi mutamenti intervenuti in quadro delle regole dei vincoli alle assunzioni, non più basati sul dato “statico” della spesa storica, ma su quello “dinamico” della sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, impongono il ricorso al generale criterio del c.d. “ribaltamento” pro quota delle spese (e, oggi, delle entrate correnti) dell’Unione ai comuni, che dunque deve necessariamente trovare applicazione anche per le Unioni alle quali sia stato trasferito tutto il personale dei comuni”*.

La sezione delle Autonomie ha ripreso la delibera della Corte dei Conti Lombardia e decidendo in merito ha affermato che le Unioni non possono essere destinatarie dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, alle quali continua ad applicarsi quanto previsto dall'art. 1, comma 229, della Legge 28/12/2015 n. 208. Questa prevede, a tutt'oggi, la possibilità di reclutare personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

La sezione delle Autonomie aggiunge un'importante precisazione stabilendo che per la determinazione dei vincoli alla spesa di personale delle Unioni dei Comuni continuano ad applicarsi i principi affermati nelle deliberazioni della stessa sezione n. 8/2011 e 20/2018. Vale a dire viene confermato il criterio del ribaltamento sia per quanto riguarda la spesa di personale sia per quanto riguarda le entrate correnti.

3.7. spese per disabili

(Delibera della Corte dei Conti Lombardia n. 134/2020 8 ottobre 2020)

La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, si pronuncia sulla richiesta di parere del Comune di Albino (BG), il quale ha chiesto come considerare le assunzioni delle categorie protette e se le stesse facciano parte della spesa del personale per il rispetto dei limiti del D.M. 17 marzo 2020. I magistrati contabili lombardi affermano che:

La spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva non è esclusa dal computo della spesa complessiva per tutto il personale dipendente, rilevante ai fini di quanto previsto per le assunzioni di personale a tempo indeterminato dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Resta inteso che all'interno della quantità "spesa complessiva per tutto il personale dipendente", da rapportare alle entrate correnti, il Comune dovrà comunque rispettare la quota di riserva fissata dall'art. 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

In conclusione la delibera della Corte dei Conti Lombardia n. 134/2020 ha confermato che le spese per le categorie protette rientrano nel macroaggregato spesa di personale e di conseguenza nel calcolo del DM 17 marzo 2020. Quindi le assunzioni per le categorie protette incidono sull'incremento della spesa. Questo comportamento si pone diametralmente all'opposto di quanto si deve operare per il rispetto del vincolo di contenimento della spesa di personale previsto dai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 dove tali spese sono escluse dal calcolo.

3.8. escluse dalla spesa di personale le assunzioni finanziate da altro ente pubblico

(Delibere della Corte dei Conti Liguria n. 91/2020 del 20 ottobre 2020 e della Corte dei Conti Emilia Romagna n. 50/2021 del 12 aprile 2021)

Il quesito viene posto dal Comune di Genova in relazione all'assunzioni effettuate dallo stesso ente per far fronte alla situazione di emergenza dovuta al crollo del ponte Morandi. I magistrati contabili liguri, dopo averne statuito l'esclusione di tali assunzioni a tempo determinato a valere sui finanziamenti previsti da una specifica disposizione di legge ne stabiliscono un principio affermando che *“il tenore letterale della disposizione di parola appare coerente con i recenti approdi della giurisprudenza contabile, in base ai quali risulta possibile, ai fini dell'osservanza dei limiti posti alla spesa complessiva del personale, non conteggiare le spese coperte da specifico finanziamento finalizzato proveniente da altro ente pubblico (e, ove la norma sia costruita in termine di rapporto, la corrispondente entrata), purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale (principio di neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare del finanziamento ricevuto e le assunzioni effettuate (anche sotto il profilo temporale).”*

Nello stesso senso si è espressa la Corte dei Conti per l'Emilia Romagna, con la deliberazione n. 50/2021 del 12 aprile 2021, dove si afferma che:

questa Sezione, conformemente ai recenti approdi della Sezione delle autonomie e della successiva giurisprudenza contabile, nonché al disposto di cui all'art. 57, comma 3-septies, del decreto-legge n. 104 del 2020 dettato per le assunzioni successive all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, ritiene che l'ente possa escludere, dalla spesa complessiva di personale da rapportare alle entrate correnti dell'ultimo triennio ai fini del calcolo del valore soglia cui le assunzioni a tempo indeterminato devono convergere, le spese coperte da specifico finanziamento proveniente da altro ente pubblico, al ricorrere di una serie di condizioni enunciate dagli stessi interventi pretori ed espressamente previste anche dalla norma da ultimo emanata.

Come si può rilevare, i magistrati contabili richiamano l'applicazione del comma 3-septies dell'art. 57 del DL. 104/2020, inserito dalla Legge di conversione n. 126/2020, il quale dispone che:

“a decorrere dall’anno 2021 le spese di personale riferite alle assunzioni, effettuate in data successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, 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”.

Quindi un principio prima oggetto di orientamenti costanti è stato recepito da una norma di legge.

3.9. Restano in vigore i limiti alla spesa di personale previsti nei commi 557 e 562

(Delibera della Corte dei Conti Lombardia n. 164/2020 del 09 dicembre 2020)

Con l’entrata in vigore del D.L. 34/2019 era sorto il dubbio se tale normativa superasse quella che imponeva il vincolo alla spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell’art. 1 della Legge 296/2006, considerato che anche la nuova normativa in materia di assunzioni introduce comunque limiti alla spesa di personale. Il Comune di Cereete interroga a questo proposito la Corte dei Conti della Lombardia la quale risponde affermando la piena vigenza dei due commi sopra citati non essendo stati espressamente abrogati dal D.L. 34. Anzi la previsione contenuta nell’art. 7 del D.M. 17 marzo 2020, conferma tale impostazione in quanto esclude dal calcolo della spesa di personale effettuato ai sensi dei commi 557 e 562 le assunzioni concesse in attuazione dell’incremento di spesa di personale concesso dal suddetto decreto legge.

3.10. Inclusi nella spesa di personale gli oneri per i rinnovi contrattuali

(Delibera della Corte dei Conti Abruzzo n. 63/2021 del 22 marzo 2021)

La diversa modalità di calcolo della spesa di personale fra quanto previsto dall’art. 33 comma 2 del D.L. 34/2019 e i commi 557 e 562 dell’art. 1 della legge 296/2006 viene

ribadita dalla Corte dei Conti Abruzzo a proposito dei rinnovi contrattuali. Si legge infatti nella delibera in questione *“La nuova disciplina, dunque, non fa più riferimento ad un “limite di spesa” e cioè al contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali (art. 1, comma 557 legge 27 dicembre 2006, n.296), bensì individua una diversa modalità di governo della spesa corrente per il personale, e cioè una “facoltà assunzionale” dell’ente calcolata sulla base di un valore di soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall’ente, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). In sintesi, “si tratta di una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell’ente nella riscossione delle entrate e la definizione con modalità accurate, del FCDE [e si] stabilisce una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell’ente, facendo riferimento ad un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile” (cfr. Sezione Regionale di controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 32/2020/PAR). L’omesso riferimento agli “oneri relativi ai rinnovi contrattuali”(espressamente escluso dal limite di spesa previsto dall’art.1, comma 557, della l. 296/2006) appare del tutto coerente con la nuova modalità di governo della spesa introdotta dal legislatore : “infatti, mentre lo spazio assunzionale consentito all’ente va calcolato sulla base della descritta disciplina, il controllo sulla copertura e sulla compatibilità dei costi quantificati del Ccnl per il comprato Regioni Enti locali con gli strumenti di programmazione e di bilancio seguirà le regole proprie stabilite dagli artt. 40 del d.lgs. n. 165/2001 per i controlli finanziari previsti in relazione agli oneri recati dai rinnovi contrattuali” (Sezione Regionale di controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 32/2020/PAR)”*.

3.11. Le assunzioni negli enti meno virtuosi

(Delibera della Corte dei Conti Sicilia n. 61/2021 del 7 aprile 2021)

La Corte dei Conti per la Sicilia, nella deliberazione sopra citata, si pronuncia sulla possibilità di assumere per gli enti che si collocano sopra il secondo valore soglia, evidenziando che per gli stessi non è escluso, a priori, la possibilità di reclutare nuovo personale, ma tale operazione non deve mettere a repentaglio il percorso di rientro verso il predetto secondo valore soglia, così come impone loro la norma. Nella delibera in questione si legge:

questa Sezione ha già avuto modo di esprimere il proprio orientamento affermando che <<gli enti caratterizzati da elevata incidenza della spesa di personale sulle entra-

te correnti secondo le disposizioni di cui all'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e del relativo decreto attuativo del 17 marzo 2020 (c.d. "non virtuosi") non sono, per ciò solo, privati di ogni facoltà di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato, ma l'entità dei relativi spazi assunzionali deve essere determinata in misura tale da risultare compatibile con il percorso di graduale riduzione annuale del rapporto di sostenibilità finanziaria che gli stessi sono chiamati a compiere.

Ed ancora:

Di conseguenza, la previsione (e la conseguente effettuazione) di assunzioni è da ritenersi consentita nella misura in cui sia assicurato l'assolvimento dell'obbligo di graduale rientro annuale prescritto dalla norma.

Da questo punto di vista l'impianto normativo è improntato a criteri di proporzionalità, imponendo impegni crescenti alle amministrazioni con un rapporto spese/entrate maggiormente sbilanciato.

Una diversa conclusione (e, in particolare, quella proposta dal comune istante), pertanto, risulterebbe incongrua sia rispetto a tale ratio che ai condivisibili esiti interpretativi sopra riportati con riferimento agli enti collocati in fascia intermedia: così come questi ultimi possono effettuare assunzioni a condizione di non peggiorare il valore soglia rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato, i comuni ancor meno virtuosi possono assumere personale solo se (e nella misura in cui) siano in grado di compiere il percorso di graduale miglioramento annuale del loro parametro di riferimento.

3.12. Gli incentivi per le funzioni tecniche esclusi dalla spesa di personale

(Delibera della Corte dei Conti Lombardia n. 73/2021 del 7 maggio 2021)

Il Comune di Samarate (VA) ha chiesto alla Corte dei Conti Lombardia se la spesa di personale riguardante gli incentivi per funzioni tecniche dovesse essere inclusa nel calcolo delle capacità assunzionali secondo la nuova normativa dell'art. 33, comma 2, del Dl. 34/2019 e ss.mm.ii. In risposta all'amministrazione, i magistrati contabili lombardi, con la deliberazione n. 73 del 7 maggio 2021, si sono espressi negativamente, fondando la loro posizione sul fatto che l'art. 113, comma 5-bis, del D.Lgs. 50/2016, come introdotto dall'art. 1, comma 526, L. 27 dicembre 2017, n. 205, se-

condo il quale *“Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture.”*

A seguito di tale modifica, la Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, con la pronuncia n. 6/2018, aveva chiarito che gli incentivi in questione non erano da considerare spesa di personale, anche se la questione riguardava il rispetto del limite al salario accessorio. Si legge, infatti, in tale pronuncia:

“Gli incentivi disciplinati dall’art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificato dall’art. 1, comma 526, della legge n. 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017”.

Partendo da tale assunto, la Corte dei Conti per la Lombardia esclude dalla spesa di personale, da rapportare alle entrate correnti per determinare le capacità assunzionali, i compensi per le funzioni tecniche. Nella delibera n. 73/2021 viene, infatti, affermato che:

“ritiene il Collegio che la natura della spesa per gli incentivi tecnici sia quella risultante dal comma 5-bis dell’art. 113 del codice degli appalti, come chiaramente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella richiamata deliberazione 6/2018/QMIG (cfr. anche la 26/2019/QMIG, e la SRCERO/120/2020/PAR). In sintesi, quindi, la Sezione ritiene che si debba dare risposta negativa al primo quesito e che le spese sostenute per gli incentivi tecnici non costituiscano spesa per il personale ai fini della determinazione della capacità assunzionale, secondo la nuova normativa dell’art. 33 c.2 del d.l. 34/2019 e ss.mm.i”.