

Approfondimento n. 7 – 21 aprile 2020

LIMITI ASSUNZIONALI APPLICABILI AI COMUNI IN ATTESA DEL DPCM

Luca Di Donna

Introduzione

Secondo quanto convenuto in occasione della seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 gennaio scorso, sarebbe dovuto entrare in vigore ieri (20 aprile 2020) il decreto attuativo dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (convertito con legge 28 giugno 2019, n. 58, come modificato dall'art. 1, comma 853 della legge 27 dicembre 2019, n. 160), norma con la quale il Legislatore (in un'ottica di responsabilizzazione finanziaria verticale dei diversi livelli di governo nel rapporto con il mercato del lavoro e con i vincoli di finanza pubblica) ha posto le basi per un mutamento radicale dei meccanismi di calcolo della capacità assunzionale a disposizione dei Comuni, prospettando il definitivo superamento della logica del turn over (più o meno integrale) con un sistema più equo e razionale basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

Allo stato attuale, tuttavia, non paiono esservi certezze di alcun tipo sulle sorti del citato provvedimento attuativo, anche in considerazione del fatto che le mutate condizioni economiche e finanziarie del Paese potrebbero indurre il Governo ad accantonare temporaneamente questo progetto di modifica (proprio recentemente, per altro, l'Anci ne ha proposto il differimento al 1° gennaio 2021).

Pertanto, in attesa di nuovi sviluppi su questo fronte, riteniamo utile proporre una sintetica ricognizione normativa della complessa disciplina limitativa delle assunzioni applicabile agli enti locali nelle more dell'effettiva adozione del su richiamato decreto interministeriale (la cui mancanza non consente di poter orientare le scelte degli enti verso una eventuale diversa valutazione delle proprie politiche del personale).

Sarà nostra cura tenervi tempestivamente aggiornati in futuro (attraverso i nostri canali) su tutte le eventuali modifiche che interesseranno la normativa in esame.

Il vincolo di contenimento della spesa di personale

Per tutti gli enti locali che nell'anno 2015 risultavano assoggettati alla disciplina del patto di stabilità interno, la norma cardine in materia di contenimento della spesa di personale resta ancora oggi il comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, che nella sua attuale formulazione, come da ultimo modificata dall'art. 16 del D.L. 113/2016, stabilisce che *“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento 3 della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”*.

A questi enti viene pertanto ancora richiesto di assicurare una riduzione della spesa di personale, computando a tal fine anche la spesa sostenuta per le tipologie di rapporti di lavoro indicate nel successivo comma 557-bis (collaborazioni coordinate e continuative, somministrazione di lavoro, incarichi dirigenziali a personale esterno, personale occupato presso propri organismi partecipati senza estinzione del rapporto di pubblico impiego) e rimanendo assoggettati, in caso di mancato adempimento del predetto obbligo, alla sanzione prevista dall'ulteriore comma 557-ter, costituita dal divieto di assunzione di nuovo personale.

Del resto, non si ravvisa alcun conflitto tra tale normativa ed il principio costituzionale di cui all'art. 97 della Costituzione e dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, rilevato che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 27 depositata in data 25/02/2014, ha ribadito che i commi 557 e 557-ter dell'art. 1 della legge n. 296/2006 costituiscono principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» e con la sentenza n. 108 dell'1/04/2011 ha chiarito che trattasi di norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica e che costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Infatti, ritiene la Corte, «... la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale».

Il parametro di riferimento rispetto al quale operare l'imposta riduzione della spesa del personale è chiaramente esplicitato dal comma 557-quater della L. n. 296/2006 (come aggiunto dal comma 5-bis dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014). Tale norma dispone testualmente che *“ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”*.

La menzionata disposizione specifica dunque espressamente la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale, colmando così quella lacuna legislativa, presente nel comma 557, che aveva indotto la Sezione Autonomie della Corte dei conti (delibere n. 2/SEZAUT/2010/QMIG del 12 gennaio 2010 e n. 3/SEZAUT/2010/QMIG del 29 gennaio 2010) a individuare in via pretoria il parametro di raffronto nella spesa dell'esercizio precedente, *“in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo, che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili”*.

In luogo del menzionato parametro temporale “dinamico”, dunque, il legislatore ha introdotto - anche per gli enti più grandi - un parametro temporale fisso e immutabile, individuandolo nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 90/2014, ossia del triennio 2011/2013.

Per tutti quegli enti che nel 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno restano ferme, invece, le disposizioni dettate dall'art. 1, comma 562, della L. n. 296/2006; i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e le unioni di comuni mantengono quindi come limite di spesa di personale il corrispondente ammontare dell'anno 2008, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP.

Le modalità di quantificazione delle spese di personale ai fini del monitoraggio del rispetto dei limiti di spesa

La vigente disciplina vincolistica non offre purtroppo un'indicazione puntuale delle voci di spesa rilevanti ai fini del rispetto dei limiti di finanza pubblica posti dal Legislatore in tema di personale. L'unico riferimento in tal senso è rinvenibile, per gli enti in passato soggetti alle regole del patto di stabilità

interno, nel comma 557-bis, articolo 1, della L. n. 296/2006, ai sensi del quale “costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all’articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all’ente”. Trattasi, però, di una formulazione molto ampia ed onnicomprensiva che non assume certamente carattere di tassatività. A tal fine, si ritiene pertanto opportuno, in prima battuta, il richiamo alle indicazioni fornite dal MEF con la circolare n. 9 del 17 febbraio 2006 che, pur essendo stata emanata in attuazione delle disposizioni normative di cui all’articolo 1, commi da 198 a 206 della legge finanziaria 23 dicembre 2005, n. 266, poi disapplicate dalla legge finanziaria per l’anno 2007, conserva attualità nella misura in cui consente, dal 2006, di poter confrontare basi omogenee di calcolo su cui verificare l’effettiva riduzione delle spese del personale.

Sul tema, poi, sono intervenute in più occasioni anche le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Sulla scorta di quanto statuito da consolidata giurisprudenza contabile (cfr. delibera n. 57/2010 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto), in particolare, la qualificazione della spesa in questione si colloca nell’alveo delle coordinate ermeneutiche di fondo tracciate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con parere 16/2009 del 9 novembre 2009. In linea di principio, dunque, “non sembra corretto definire la categoria contabile della “spesa per il personale”, ai fini che qui interessano, in termini puramente formali e nominalistici, riconducendo cioè ad essa qualsivoglia somma pagata al dipendente”.

Piuttosto occorre far riferimento sia alla natura della specifica voce di spesa, sia all’impatto che può avere sulla gestione finanziaria dell’ente, nella richiamata prospettiva”.

Se è vero, quindi, che in linea di massima “vanno incluse nel computo del limite di spesa previsto dall’art. 1 comma 557 (ma anche del comma 562) della legge 296/2006 tutte le spese connesse direttamente all’utilizzo di attività lavorative a favore dell’ente” (cfr. delibera n. 153/2009 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto), “nel concreto, la sussunzione di determinati incentivi nell’ambito degli oneri del personale è esclusa qualora vi sia una diversa natura rispetto alla generica spesa per il personale (come nel caso di cc.dd. “incentivi per la progettazione interna”, che rappresentano spese di investimento attinenti alla gestione in conto capitale), oppure si tratti di compensi pagati con fondi (aventi un puntuale vincolo di destinazione) che si autoalimentano con i frutti dell’attività svolta dai dipendenti, e, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa, come nel caso dei diritti di rogito e degli incentivi per il recupero dell’ICI” (cfr. delibera n. 1046/2010 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia).

Parimenti escluse, inoltre, devono essere considerate altresì tutte quelle componenti di spesa per loro natura incompressibili (come nell’ipotesi di oneri per assunzioni obbligatorie per legge o di oneri scaturenti dai rinnovi contrattuali), così come quelle a totale o parziale rimborso di altre amministrazioni o a totale carico di finanziamenti comunitari o privati che non comportino alcun aggravio per il bilancio dell’ente.

Come chiarito dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 21/SE-ZAUT/2014/QMIG, invece, detta esclusione non opera automaticamente per le spese sostenute con il ricorso a finanziamenti aggiuntivi e specifici di matrice pubblica (compresi eventualmente quelli statali o regionali) Tale esclusione, infatti, risulta possibile solo ove vi sia assenza totale di ulteriori oneri a carico del bilancio dell’ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l’ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate (anche sotto il profilo temporale).

Secondo il prevalente orientamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, poi, per conseguire in via sostanziale i mirati effetti di contenimento della spesa di personale e di limiti alle assunzioni voluti dal legislatore nazionale, “la disciplina vincolistica in materia di personale non può non essere intesa come riferibile non soltanto all’Ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione inter-locale oltre che di esternalizzazione in senso stretto, le quali, altrimenti, potrebbero costituire strumenti di elusione dei vincoli di legge, con conseguente necessità del consolidamento delle spese di personale” (cfr. delibera n. 1063/2010 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia).

In sostanza, cioè, ad avviso della magistratura contabile, con le modifiche legislative apportate negli ultimi anni al sistema della finanza pubblica locale, si è modificata la base di calcolo delle spese per il personale sostenute dall'ente locale, in virtù di una tendenza omnicomprensiva dei vari plessi ed organizzazioni in cui si articola la Pubblica Amministrazione.

La stessa Corte dei conti ha però categoricamente escluso dal perimetro di consolidamento della spesa di personale le società in house (in tal senso si sono espresse la Sezione regionale dell'Emilia-Romagna con deliberazione n. 170/2014/PAR, la Sezione regionale della Liguria con deliberazione n. 80/2017/PAR, la Sezione regionale della Lombardia con deliberazione n. 302/2018/PAR, e, più recentemente, la Sezione regionale della Toscana con deliberazione 319/2019/PAR).

Tale principio di consolidamento, secondo i Giudici contabili, *“non può infatti essere assolutizzato, ma deve essere sempre letto alla luce della ratio della disposizione in esame e della successiva evoluzione normativa. Ne è derivata l'esclusione del rilievo della spesa di personale di una società in house, tenuto conto, in particolare, delle controproducenti rigidità gestionali che potrebbero derivare dall'applicazione del principio del consolidamento a società partecipate che, di norma, gestiscono servizi caratterizzati da picchi di attività ultra-annuali: in tale ipotesi, una società potrebbe avere necessità di personale da assumere in forme flessibili solo per un periodo circoscritto, così però falsando la serie storica della spesa per il personale”*.

Una puntuale elencazione di tutte le specifiche voci di spesa a tal fine rilevanti è rinvenibile nelle indicazioni ribadite nelle “Linee guida” dirette agli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali ex art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, da ultimo adottate, per la relazione al rendiconto 2014, con delibera n. 13/2015/SEZAUT/INPR dalla Sezione delle Autonomie (cfr. punto 6.2 componenti considerate per la determinazione della spesa ai sensi dell'art. 1 c. 557, l. n. 296/2006 - 6.3 componenti da sottrarre all'ammontare della spesa ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006). Dette “Linee guida”, infatti, come in proposito affermato dalle Sezioni Riunite (delibera n. 27/CONTR/11), pur avendo carattere non immediatamente precettivo ma di indirizzo programmatico (vincolante nei confronti dei revisori degli enti tenuti alla compilazione), svolgono tuttavia un'azione di rafforzamento e sostegno ai fini di coordinamento della finanza pubblica ed assumono, in tal modo, rilevanza di canone di riferimento unitario, il cui stesso “grado di resistenza” va adeguatamente salvaguardato anche nell'ambito dell'attività consultiva.

Riportiamo di seguito l'elenco completo:

Spese da includere

- retribuzioni lorde, salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato;
- spese per il proprio personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente;
- spese per collaborazione coordinata e continuativa, per contratti di somministrazione e per altre forme di rapporto di lavoro flessibile;
- eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili;
- spese sostenute dall'Ente per il personale, di altri Enti, in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto;
- spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del D.Lgs. n. 267/2000; compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'articolo 110, commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 267/2000;
- spese per il personale con contratti di formazione lavoro;
- oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori;

- spese destinate alla previdenza ed assistenza delle forze di polizia municipale ed ai progetti di miglioramento alla circolazione stradale finanziate con proventi da sanzioni del codice della strada;
- IRAP;
- oneri per il nucleo familiare, i buoni pasto e le spese per equo indennizzo;
- somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando;
- spese per la formazione e rimborsi per le missioni

Spese da escludere

- spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati;
- spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno;
- spese per la formazione e rimborsi per le missioni;
- spese per il personale trasferito dalla regione o dallo Stato per l'esercizio di funzioni delegate, nei limiti delle risorse corrispondentemente assegnate;
- oneri derivanti dai rinnovi contrattuali;
- spese per il personale appartenente alle categorie protette;
- spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici;
- spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada;
- incentivi per la progettazione;
- incentivi per il recupero ICI;
- diritti di rogito;
- spese per l'assunzione di personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 25);
- maggiori spese autorizzate – entro il 31 maggio 2010 – ai sensi dell'art. 3 comma 120 della legge n. 244/2007;
- spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività di Censimento finanziate dall'ISTAT (circolare Ministero Economia e Finanze n. 16/2012);
- altre spese escluse ai sensi della normativa vigente (specificare la tipologia di spesa ed il riferimento normativo, nazionale o regionale);
- spese per assunzioni di personale con contratto dipendente e o collaborazione coordinata e continuativa ex art. 3-bis, c. 8 e 9 del D.L. n. 95/2012

A tali componenti di spesa da escludere si devono aggiungere ora anche le spese per il personale ricollocato ai sensi del comma 424 della legge di stabilità 2015, nonché quelle sostenute dai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti per l'assunzione stagionale di personale con forme di contratto a tempo determinato strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni di polizia locale in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a

significative presenze di turisti (comma 31-bis dell'art. 16 del D.L. n. 138/2011, come aggiunto dall'art. 11, comma 4-quater, del D.L. n. 90/2014).

Recentemente, infine, con una interpretazione che per il momento rimane isolata, la Sezione regionale di controllo della Lombardia si è espressa in senso favorevole all'esclusione dal computo della spesa di personale delle risorse destinate alla erogazione degli assegni per il nucleo familiare (cfr. delibera n. 26/2019/PAR).

I vincoli assunzionali

In aggiunta all'obbligo di contenimento delle spese di personale, governato dalle norme sopra riportate, la vigente normativa statale impone alle amministrazioni locali anche l'osservanza di una serie di vincoli assunzionali (per lo più espressi in termini percentuali sulle cessazioni) finalizzati a regolare il turn over del personale a tempo indeterminato

In via generale, infatti, si osserva che gli enti locali sono soggetti ormai da molti anni *“ad una severa disciplina vincolistica in materia di spese del personale”*, la quale si è mossa su due direttrici: una di carattere generale volta a contenere la spesa per il personale, l'altra finalizzata a limitare le nuove assunzioni che sono ammesse, entro limiti determinati, solo per reintegrare precedenti cessazioni (c.d. blocco del turn over) *“al fine di così ridurre la spesa corrente a questo destinata”* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/2019/QMIG) e, quindi, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

In base a tali norme, dunque, le assunzioni di personale negli enti locali sono legate alla necessaria intervenuta cessazione nella misura percentuale indicata, di volta in volta, dal Legislatore, data dal rapporto tra il risparmio di spesa derivante dalle cessazioni ed il costo delle nuove assunzioni.

Le predette percentuali assunzionali, tuttavia, tendono a differenziarsi in relazione alla dimensione dell'ente locale.

Con particolare riferimento ai Comuni nel 2015 sottoposti a patto di stabilità:

- a) la normativa succedutasi negli anni ha fissato (e tuttora impone) un vincolo assunzionale percentualmente parametrato alla spesa per cessazioni avvenute nel precedente anno;
- b) al fine di ampliare la determinazione complessiva della capacità assunzionale dei Comuni (che potrebbero, in casi non infrequenti, neanche non avere subito cessazioni nell'anno precedente), in aggiunta al primo *budget* di spesa concorre, poi, la disciplina dei cosiddetti *“resti assunzionali”*.

Al riguardo, l'articolo 3, comma 5 del D.L. n. 90/2014 (come modificato dall'art. 14-bis del D.L. n. 4/2019), a decorrere dal 2019, consente il *“cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni nel rispetto della programmazione del fabbisogno di personale e di quella finanziaria e contabile”*; inoltre, si possono utilizzare i *“residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al quinquennio precedente”*, da intendersi in senso dinamico con scorrimento e calcolo a ritroso rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni (cfr. deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 28/SEZAUT/2015/QMIG).

Poiché il predetto regime di limitazione alle assunzioni permane ancora oggi (sebbene, come si dirà, con vincoli di percentuale di spesa meno stringenti), l'ente è chiamato pertanto a individuare, anche nel 2020, sia la percentuale riferita alle cessazioni di personale avvenute all'anno precedente (2019), sia le quote percentuali di turn over riferite al quinquennio precedente (anni 2015/2019), queste ultime quindi calcolate in rapporto alle cessazioni del 2018 (per il 2019), del 2017 (per il 2018), del 2016 (per il 2017), del 2015 (per il 2016) e del 2014 (per il 2015).

Ai fini della individuazione delle predette quote occorre muovere dalle previsioni di cui all'articolo 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114) che, innovando rispetto alle disposizioni previgenti con l'intento di dettare una disciplina di progressivo

ampliamento delle possibilità assunzionali, prevedeva quanto segue: *“negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018”*.

In sede di conversione dell'articolo 3 veniva, per altro, inserito un nuovo comma 5-quater che, in ossequio al chiaro intento del Legislatore di aumentare le possibilità di turn over negli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, e fermi i vincoli generali sulla spesa di personale, stabiliva che nei Comuni in cui l'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente era pari o inferiore al 25 per cento, *“possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015”*, anticipando quindi, in tal caso, dal 2018 al 2015 l'aumento della facoltà assunzionale al 100 per cento.

Sull'assetto delle facoltà assunzionali prefigurato dal D.L. 90/2014 interveniva, tuttavia, l'articolo 1, comma 228 della Legge 28 dicembre 2015 (legge di stabilità 2016) che, derogando in modo drastico alle relative previsioni:

a) nel primo periodo stabiliva che per gli anni 2016, 2017 e 2018 gli enti locali soggetti a patto potessero procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale *“nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente”*;

b) nel terzo periodo, estendendo l'applicazione della norma derogatoria anche alle previsioni di cui al richiamato comma 5-quater dell'articolo 3 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, tuttavia statuiva che lo stesso *“è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018”*.

L'articolo 1, comma 228 della Legge 28 dicembre 2015 è stato nel tempo interessato da ben quattro modifiche normative, le quali tuttavia non sono intervenute sulla lettera degli originari periodi primo e terzo, rimasti sempre in vigore nella loro portata derogatoria delle previsioni di cui all'articolo 3, commi 5 e 5-quater del D.L. 90/2014 con le decorrenze previste. Al contrario, il Legislatore, al solo fine di attenuare il nuovo, drastico limite al turn over per gli anni 2016-2018, ha ritenuto di introdurre negli anni una serie di *“deroghe alla deroga”* (cioè di deroghe al limite di spesa del 25 per cento):

1) la L. 7 agosto 2016, n. 160 (in sede di conversione del D.L. 24 giugno 2016, n. 113), introducendo un nuovo secondo periodo nel testo del comma 228, per il caso di rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio per classe demografica come definito con il D.M. ex articolo 263, comma 2, del T.U.E.L. ha innalzato la percentuale dal 25 al 75 per cento, in un primo tempo nei soli Comuni *“con popolazione inferiore a 10.000 abitanti”*, poi (con il D.L. 24 aprile 2017, n. 50) con estensione ai Comuni *“con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018”*;

1.1) a decorrere dall'anno 2018, per i Comuni che, oltre all'indicata misura del rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente, presentavano particolari condizioni di virtuosità nel rispetto del saldo di finanza pubblica cui al comma 466 dell'articolo 1 della Legge 232/2016, il successivo comma 479, lett. d) della stessa legge (nel testo vigente) ha ulteriormente elevato la quota percentuale *sub 1)* dal 75 al 90 per cento;

2) altra ipotesi di favore è stata aggiunta dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 che (in sede di conversione del D.L. 50/2017), ha introdotto un nuovo terzo periodo nel comma 228, in base al quale per i Comuni *“con popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio”* *“la predetta percentuale”* (il chiaro riferimento è alla percentuale del 75 per cento per gli anni 2017 e 2018 di cui al secondo periodo introdotto dal D.L. 50/2017) *“è innalzata al 100 per cento”* (la Legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha successivamente esteso tale facoltà ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti).

Come emerge dalla ricognizione normativa effettuata, dal 2019 le disposizioni di cui all'art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015 non trovano più applicazione ai fini del calcolo delle capacità assunzionali. Pertanto, nel 2020 dispiegano pienamente il loro effetto le previsioni del più volte citato articolo 3, comma 5, del decreto-legge 90/2014 e le facoltà assunzionali risultano, quindi, corrispondenti al 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Tuttavia, come sopra precisato, al computo della complessiva capacità assunzionale dei Comuni concorre anche la disciplina dei cosiddetti "resti assunzionali".

Al riguardo, come noto, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione 25/SE-ZAUT/2017/QMIG, ha chiarito che essi sono rappresentati da 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 e che tale "quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini".

Ne deriva che ciascun Ente, al fine di determinare la propria capacità assunzionale in relazione a ciascuno degli anni di cui al quinquennio 2015-2019, dovrà tener conto del relativo quadro normativo vigente, rispettivamente, nel 2019, 2018, 2017, 2016 e 2015.

Di conseguenza, per gli anni 2018, 2017 e 2016, in cui vigeva integralmente la disciplina "derogatoria" di cui all'art. 1, comma 228, della legge 208/2015, per calcolare la quota percentuale applicabile ai fini della quantificazione del resto assunzionale relativo, rispettivamente, alle cessazioni del 2017 del 2016 e del 2015, ciascun Comune accerterà l'eventuale ricorrenza delle seguenti condizioni: a) rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio per classe demografica come definito con il D.M. ex articolo 263, comma 2, del T.U.E.L. (tenendo eventualmente conto, in tal caso, della ulteriore condizione di virtuosità dell'ente); b) rilevazione, nell'anno precedente, di una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio. Nel caso di mancata ricorrenza di tali condizioni, troverà applicazione il limite generale del 25 per cento.

Per quanto riguarda invece la quota di capacità assunzionale relativa al 2016 in rapporto alle cessazioni del 2015, richiamando nuovamente il complessivo quadro normativo sul tema, si sottolinea che il regime derogatorio introdotto dall'articolo 1, comma 228, della legge 208/2015 non ha immediatamente interessato il comma 5-quater dell'articolo 3 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, infatti disapplicato solo "con riferimento agli anni 2017 e 2018": pertanto, con riferimento ai "resti" 2016 (per cessazioni intervenute nel 2015) i Comuni hanno la possibilità, in deroga al vincolo generale del 25 per cento, di beneficiare di capacità assunzionali nel limite del 100 per cento dei cessati, ove ricorrano le condizioni di cui al citato comma 5-quater (incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente in misura pari o inferiore al 25 per cento).

Fermi i suddetti vincoli assunzionali, giova ricordare infine che anche nel 2020, grazie alle novità introdotte dall'art. 14-bis del D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 (convertito con modificazioni nella Legge 28 marzo 2019, n. 26), i Comuni potranno sostituire i dipendenti che cessano già in corso d'anno, senza attendere l'esercizio successivo, sebbene i relativi reclutamenti potranno avvenire soltanto una volta maturata la corrispondente facoltà assunzionale (e cioè solo dopo l'intervenuta cessazione).

Da ultimo, vale solo la pena rammentare che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cfr. deliberazione n. 28 del 14 settembre 2015), in occasione della risoluzione di una questione di massima ad essa deferita in merito alla corretta interpretazione dell'art. 3, comma 5-quater, del D.L. n. 90/2014, ha ritenuto che il suddetto budget assunzionale vada calcolato imputando la spesa "a regime" per l'intera annualità. Ciò in quanto, sostiene la predetta Sezione delle Autonomie "...sul piano della logica, se si tenesse conto solo della spesa effettivamente sostenuta, sia per il budget che per il turnover, nel caso di cessazione di una sola unità di personale, avvenuta il primo mese dell'anno precedente, sarebbe possibile tenere conto della spesa correlata ad un solo mese, con effetti eccessivamente penalizzanti per gli enti; mentre sul versante delle assunzioni sarebbe possibile ridurre drasticamente l'impatto delle nuove assunzioni sul budget determinato per effetto delle cessazioni dell'anno precedente (o nel triennio, se adempiuto l'onere di programmazione) procedendo ad assunzione negli ultimi giorni dell'anno, con effetti sostanzialmente elusivi della "ratio legis" limitativa della capacità assunzionale".

Provando a schematizzare quanto detto finora, possiamo riassumere così le capacità assunzionali a disposizione quest'anno dei Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti:

	Rapporto tra spese di personale e spese correnti > 25%	Rapporto tra spese di personale e spese correnti < 25%
Resti non utilizzati 2015	<ul style="list-style-type: none"> • 60% della spesa del personale cessato nel corso 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% della spesa del personale cessato nel corso del 2014
Resti non utilizzati 2016	<ul style="list-style-type: none"> • 25 % della spesa del personale cessato nel corso del 2015 • 75 % della spesa del personale cessato nel 2015 se l'Ente ha rispettato il rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica di cui al D.M. previsto dall'articolo 263, comma 2, del TUEL. 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% della spesa del personale cessato nel corso del 2015
Resti non utilizzati 2017	<ul style="list-style-type: none"> • 25 % della spesa del personale cessato nel corso del 2016; • 75 % della spesa del personale cessato nel 2016 se l'Ente ha rispettato il rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica di cui al D.M. previsto dall'articolo 263, comma 2, del TUEL; • 100 % della spesa del personale cessato nel 2016 se l'Ente, oltre ad avere una popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti, ha rilevato nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 % della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio. 	
Resti non utilizzati 2018	<ul style="list-style-type: none"> • 25 % della spesa del personale cessato nel corso del 2017 per Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti; • 75 % della spesa del personale cessato nel 2017 per Comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti se l'Ente ha rispettato il rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica di cui al D.M. previsto dall'articolo 263, comma 2, del TUEL; • 90% della spesa del personale cessato nel corso del 2017 per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, con rapporto tra dipendenti e popolazione inferiore a quanto stabilito dal Decreto del Ministro dell'Interno del 10 aprile 2017 e che garantiscono il rispetto del saldo di bilancio lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1% degli accertamenti delle entrate finali, come risultanti dal Rendiconto dell'esercizio precedente; • 100 % della spesa del personale cessato nel 2017 se l'Ente, oltre ad avere una popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti, ha rilevato nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 % della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio. 	

Resti non utilizzati 2019	<ul style="list-style-type: none"> • 100% della spesa del personale cessato nel corso del 2018;
Capacità 2020	<ul style="list-style-type: none"> • 100% della spesa del personale cessato nel corso del 2019; • 100% della spesa del personale cessato nel corso del 2020.

Per i Comuni di minori dimensioni (cd. “fuori patto”), invece, la norma principale di riferimento resta tuttora il comma 562 dell’art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e s.m.i., che ha posto due criteri per il contenimento della spesa di personale degli stessi stabilendo sia il tetto massimo finanziario (vincolo di spesa), che non deve superare il corrispondente ammontare dell’anno 2008 (di cui abbiamo già parlato in precedenza), sia il limite alle nuove assunzioni (vincolo assunzionale), consentite solo “nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell’anno precedente”.

Tale ultima espressione è stata interpretata dalla giurisprudenza contabile nel senso di “cessazioni intervenute successivamente all’entrata in vigore della disposizione (comma 562) anche con riferimento a esercizi rifluenti nell’anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l’assunzione” (Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 52/Contr/10). Gli enti di piccole dimensioni, dunque, nel determinare il limite delle capacità assunzionali rispetto alle cessazioni intervenute nell’anno precedente, possono conteggiare tutte le cessazioni avvenute dall’anno antecedente l’entrata in vigore del ridetto art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 (1° gennaio 2007) e non ancora surrogate con nuove assunzioni. Ciò significa che per tali enti tutte le cessazioni intervenute dal 2006 in poi possono essere ricoperte anche in anni successivi a quello immediatamente seguente fino a quando la norma rimane in vigore.

La norma è stata poi oggetto recentemente di un’importante pronuncia della Sezione delle Autonomie (cfr. delibera n. 4/SEZAUT/2019/QMIG), con la quale i Giudici contabili hanno precisato che, “ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dal richiamato art. 1, comma 562, deve ritenersi che, nell’ottica di una interpretazione costituzionalmente orientata al fine di rispettare le prerogative di autorganizzazione degli Enti, la determinazione del limite del c.d. turn over nei Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, laddove si siano verificate cessazioni di rapporti a tempo determinato, sia da intendersi in termini di equivalenza e, quindi, possa prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, nonché dalla corrispondenza tra le categorie professionali di appartenenza del predetto personale, a condizione che sia rispettato il limite della spesa per il personale sostenuta nel 2008. Conseguentemente, purché permanga l’invarianza della spesa e, cioè, venga rispettato il tetto sostenuto nell’anno 2008 per il personale e nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l’assunzione presso le amministrazioni pubbliche, il parametro stabilito nel secondo periodo del comma 562 dell’art. 1 della legge n. 296/2006, in base al quale gli enti “possono procedere all’assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno”, può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un’unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l’Ente, nell’esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale”.