

Approfondimento n. 10 – 18 maggio2020

NUOVO REGIME ASSUNZIONALE DEI COMUNI: IN ARRIVO LA CIRCOLARE ESPLICATIVA

Luca Di Donna

Introduzione

Come noto, l'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 58/2019, ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo la sostituzione delle vecchie regole fondate sul turn-over con un sistema maggiormente flessibile basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

In base a tale nuova disciplina, "i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione".

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

Il decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dell'Interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, individua: le fasce demografiche (art. 3); i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica (art. 4); le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio (art. 5); nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore (art. 6).

Con la nuova normativa, dunque, gli spazi assunzionali disponibili vengono variamente calibrati per ciascun ente, sulla base di uno specifico sistema di virtuosità dell'equilibrio finanziario configurato dalla norma e dal decreto interministeriale attuativo.

Va detto, però, che le disposizioni introdotte dalla novella legislativa hanno generato fin da subito notevoli dubbi interpretativi (alcuni dei quali tutt'ora irrisolti) e problemi di coordinamento, sia reciproco che con altre disposizioni normative vigenti. Di ciò, del resto, hanno dimostrato di essere ben consapevoli anche gli stessi Ministeri promotori della riforma, i quali, in occasione della seduta della Conferenza Stato-città del 30 gennaio scorso, si sono impegnati a redigere una apposita circolare interpretativa finalizzata a chiarire le corrette modalità applicative della nuova disciplina.

In questi ultimi giorni le Amministrazioni competenti hanno diffuso una prima bozza di questa circolare esplicativa, dandoci così modo di approfondire meglio alcuni degli aspetti applicativi più controversi del nuovo assetto normativo.

Salvaguardia sulle procedure già avviate nelle more dell'entrata in vigore del decreto interministeriale

Un primo rilevante interrogativo cui occorre dare risposta è quello concernente la possibilità di portare a termine le procedure assunzionali avviate dagli enti prima del 20 aprile 2020, data di entrata in vigore della nuova disciplina limitativa prevista dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019.

Sul punto la circolare chiarisce che si possono ritenere fatte salve le procedure avviate in vigore del precedente regime vincolistico, ma solo ove entro la predetta data siano state effettuate le comunicazioni obbligatorie ex articolo 34 bis del D.Lgs. n. 165/2001 (sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente) e siano state operate le relative prenotazioni nelle scritture contabili (principio contabile 5.1 di cui al paragrafo n. 1 dell'allegato 4.2 al d. lgs. 118/2011).

Viene però altresì precisato che la maggior spesa di personale che ne consegue non potrà essere esclusa per sempre dal calcolo. Si dice, infatti, che *“la maggiore spesa di personale rispetto ai valori soglia, derivante dal far salve le predette procedure assunzionali già avviate, è consentita solo per l'anno 2020. Pertanto, a decorrere dal 2021, i comuni di cui al comma 3 dell'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 del 2020. I comuni di cui al comma 1 dell'articolo 6 del decreto attuativo, che si collocano sopra la soglia superiore, nel 2021 devono conseguire un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello registrato nel 2020 calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020”*.

In altre parole, per i Comuni molto vicini ai valori soglia fissati dal decreto attuativo, le assunzioni avviate nei primi quattro mesi dell'anno potrebbero determinare in futuro il loro “scivolamento” dalla fascia più bassa a quella intermedia (o da quella intermedia a quella più alta), con conseguenti ricadute negative sui contingenti assunzionali a loro disposizione.

Per di più, la circolare richiama l'attenzione dei Comuni *“sulla circostanza che la possibilità di derogare transitoriamente, per far salve le procedure assunzionali in corso, ai valori di spesa derivanti dalle soglie è consentita nel primo anno di applicazione ma non negli anni successivi; pertanto, nel procedere alle maggiori assunzioni, è necessaria una valutazione circa la capacità di rientro nei limiti di spesa del 2021 fissati dalla norma”*.

Alcuni esempi pratici possono aiutare a chiarire meglio questi concetti.

Esempio 1

Ente con 11.000 abitanti

Spesa di personale da rendiconto 2019	3.900.000
Media entrate correnti 2017/2019 al netto FCDE	15.000.000

Nel 2020, dunque, il Comune si colloca nella fascia dei più virtuosi, registrando un rapporto pari al **26%** (più basso rispetto al valore soglia inferiore, che nel suo caso è del 27%).

Ora ipotizziamo che lo stesso ente abbia effettuato assunzioni nei primi 4 mesi del 2020 per una spesa aggiuntiva di **200.000**, portando così la propria spesa complessiva di personale a **4.100.000**.

A parità di denominatore (media entrate correnti 2017/2019 al netto FCDE = media entrate correnti 2018/2020 al netto FCDE), con l'approvazione del rendiconto 2020 (che avverrà nel 2021) il rapporto percentuale salirà quindi al **27,33%**, con conseguente passaggio del Comune dalla fascia degli enti virtuosi a quella degli enti intermedi.

Nel 2022, pertanto, l'ente non potrà incrementare il valore del suo rapporto percentuale rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato, assumendo come parametro soglia per valutare la propria capacità assunzionale il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti registrato nel 2020, calcolato senza tener conto della maggiore spesa sostenuta per effetto delle assunzioni effettuate nei primi mesi dello stesso anno.

Esempio 2

Ente con 11.000 abitanti

Spesa di personale da rendiconto 2019	4.500.000
Media entrate correnti 2017/2019 al netto FCDE	15.000.000

Nel 2020, dunque, il Comune si colloca nella fascia degli enti intermedi, registrando un rapporto pari al **30%** (compreso fra il valore soglia inferiore del 27% e il valore soglia superiore del 31%).

Ora ipotizziamo che lo stesso ente abbia effettuato assunzioni nei primi 4 mesi del 2020 per una spesa aggiuntiva di **200.000**, portando così la propria spesa complessiva di personale a **4.700.000**.

A parità di denominatore (media entrate correnti 2017/2019 al netto FCDE = media entrate correnti 2018/2020 al netto FCDE), con l'approvazione del rendiconto 2020 (che avverrà nel 2021) il rapporto percentuale salirà quindi al **31,33%**, con conseguente passaggio del Comune dalla fascia degli enti intermedi a quella degli enti non virtuosi.

Nel 2021, pertanto, l'ente dovrà conseguire un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello registrato nell'anno precedente, calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020.

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

L'individuazione delle corrette modalità di calcolo del rapporto percentuale tra la spesa del personale e la media delle entrate correnti rappresenta senza alcun dubbio uno dei punti più controversi della nuova normativa. L'articolo 2 del decreto interministeriale contiene infatti una definizione abbastanza generica delle voci da inserire al numeratore e al denominatore del predetto rapporto, lasciando spazio a molteplici interpretazioni foriere di incertezza e confusione.

Per fortuna la circolare in commento interviene anche su questo aspetto, precisando innanzitutto che gli impegni di competenza riguardanti la spesa complessiva del personale da considerare sono quelli relativi alle voci riportate nel macroaggregato BDAP: U.1.01.00.00.000, nonché i codici spesa U1.03.02.12.001; U1.03.02.12.002; U1.03.02.12.003; U1.03.02.12.999.

Per quantificare la spesa di personale, dunque, le voci da prendere in considerazione sono tutte quelle riportate nella tabella seguente:

U	II	Redditi da lavoro dipendente	U.1.01.00.00.000
U	III	Retribuzioni lorde	U.1.01.01.00.000
U	IV	Retribuzioni in denaro	U.1.01.01.01.000
U	V	Arretrati per anni precedenti corrisposti al personale a tempo indeterminato	U.1.01.01.01.001
U	V	Voci stipendiali corrisposte al personale a tempo indeterminato	U.1.01.01.01.002
U	V	Straordinario per il personale a tempo indeterminato	U.1.01.01.01.003
U	V	Indennità ed altri compensi, esclusi i rimborsi spesa per missione, corrisposti al personale a tempo indeterminato	U.1.01.01.01.004
U	V	Arretrati per anni precedenti corrisposti al personale a tempo determinato	U.1.01.01.01.005
U	V	Voci stipendiali corrisposte al personale a tempo determinato	U.1.01.01.01.006
U	V	Straordinario per il personale a tempo determinato	U.1.01.01.01.007
U	V	Indennità ed altri compensi, esclusi i rimborsi spesa documentati per missione, corrisposti al personale a tempo determinato	U.1.01.01.01.008
U	V	Assegni di ricerca	U.1.01.01.01.009
U	IV	Altre spese per il personale	U.1.01.01.02.000
U	V	Contributi per asili nido e strutture sportive, ricreative o di vacanza messe a disposizione dei lavoratori dipendenti e delle loro famiglie e altre spese per il benessere del personale	U.1.01.01.02.001
U	V	Buoni pasto	U.1.01.01.02.002
U	V	Altre spese per il personale n.a.c.	U.1.01.01.02.999
U	III	Contributi sociali a carico dell'ente	U.1.01.02.00.000
U	IV	Contributi sociali effettivi a carico dell'ente	U.1.01.02.01.000
U	V	Contributi obbligatori per il personale	U.1.01.02.01.001
U	V	Contributi previdenza complementare	U.1.01.02.01.002
U	V	Contributi per Indennità di fine rapporto erogata tramite INPS	U.1.01.02.01.003
U	V	Altri contributi sociali effettivi n.a.c.	U.1.01.02.01.999
U	IV	Contributi sociali figurativi	U.1.01.02.02.000
U	V	Assegni familiari	U.1.01.02.02.001
U	V	Equo indennizzo	U.1.01.02.02.002
U	V	Accantonamento di fine rapporto - quota annuale Indennità di fine servizio erogata direttamente dal datore di lavoro	U.1.01.02.02.003
U	V	Oneri per il personale in quiescenza - pensioni, pensioni integrative e altro	U.1.01.02.02.004
U	V	Arretrati per oneri per il personale in quiescenza - pensioni, pensioni integrative e altro	U.1.01.02.02.005
U	V	Accantonamento per indennità di fine rapporto - quota maturata nell'anno in corso	U.1.01.02.02.006
U	V	Altri Contributi figurativi erogati direttamente al proprio personale n.a.c.	U.1.01.02.02.999
U	IV	Lavoro flessibile, quota LSU e acquisto di servizi da agenzie di lavoro interinale	U.1.03.02.12.000
U	V	Acquisto di servizi da agenzie di lavoro interinale	U.1.03.02.12.001
U	V	Quota LSU in carico all'ente	U.1.03.02.12.002
U	V	Collaborazioni coordinate e a progetto	U.1.03.02.12.003
U	V	Altre forme di lavoro flessibile n.a.c.	U.1.03.02.12.999

Trova conferma, quindi, quell'orientamento secondo il quale la spesa di personale da raffrontare alle entrate correnti ai fini dell'applicazione della nuova disciplina introdotta dal D.L. n. 34/2019 deve essere considerata nel suo complesso, al lordo di tutte le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557 dell'art. 1 della L.F. 2007 (ivi compresi i rinnovi contrattuali).

Per "Entrate correnti", invece, si deve intendere la media degli accertamenti di competenza riferiti ai primi tre titoli delle entrate (titoli I, II e III), 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.

La circolare evidenzia altresì che il FCDE è quello stanziato nel bilancio di previsione, eventualmente assestato, con riferimento alla parte corrente del bilancio stesso.

Viene infine opportunamente precisato che laddove i Comuni 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 potrà essere contabilizzata tra le entrate correnti, al netto del FCDE di parte corrente, ai fini della determinazione del valore soglia.

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

Quali scenari potrebbero delinearsi per i Comuni una volta determinato il rapporto fra la spesa del personale e la media delle entrate correnti?

Dopo che la legge di bilancio per l'anno 2020 ha introdotto un secondo valore soglia nell'impianto originario dell'art. 33 del D.L. n. 34/2019, vengono a configurarsi tre diverse casistiche che potrebbero verificarsi in concreto (indipendentemente dalla fascia demografica di appartenenza):

A) PRIMA FATTISPECIE: Comuni con bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti (valori inferiori alle soglie individuate dalla Tabella 1 del comma 1 dell'art. 4 del decreto interministeriale), ai quali è riconosciuta una capacità di spesa aggiuntiva per assunzioni a tempo indeterminato;

B) SECONDA FATTISPECIE: Comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti (valori superiori alle soglie individuate dalla Tabella 3 del comma 1 dell'art. 6 del decreto interministeriale), ai quali è richiesto di attuare una riduzione del rapporto spesa/entrate, fino a rientrare nei parametri;

C) TERZA FATTISPECIE: Comuni con moderata incidenza della spesa di personale (valori compresi tra le soglie individuate dalle due su ricordate tabelle), per i quali il rapporto, calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato, non deve essere superato.

Ricordiamo, tuttavia, che il metodo di calcolo previsto dalla norma è di tipo dinamico, sicché ciascun Comune potrebbe veder mutare radicalmente la propria condizione da un anno all'altro.

Per quanto concerne gli enti sub a), la circolare precisa che i Comuni sotto soglia non dovranno approvare una nuova deliberazione dei piani assunzionali, essendo sufficiente la certificazione di compatibilità dei piani già approvati con la nuova disciplina.

Con specifico riferimento agli enti sub b), invece, la circolare ricorda che per operare la graduale riduzione annuale del rapporto richiesta dalla norma, i Comuni sopra soglia potranno agire sia sulla leva delle entrate che su quella della spesa di personale, eventualmente "anche" applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Con riferimento infine agli enti sub c), la circolare evidenzia che i Comuni che si collocano in questa fascia intermedia potranno incrementare la propria spesa di personale solo a fronte di un incremento delle entrate correnti tale da lasciare invariato il predetto rapporto (dal momento che gli stessi, in ciascun esercizio di riferimento, dovranno assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato).

Determinazione delle percentuali massime di incremento

I Comuni che si collocano nella prima casistica sopra richiamata, e che cioè rilevano nell'anno di riferimento un'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti inferiore al valore-soglia definito dalla Tabella 1 del decreto interministeriale, possono incrementare annualmente la spesa del personale registrata nel 2018 in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla Tabella 2 dello stesso decreto, e fermo in ogni caso il rispetto del valore-soglia.

In proposito la circolare fa presente che i valori percentuali riportati in tabella rappresentano un incremento rispetto alla base "spesa di personale 2018", per cui la percentuale individuata in ciascuna annualità successiva alla prima ingloba la percentuale degli anni precedenti. Si tratta di una misura finalizzata a rendere graduale la dinamica di crescita della spesa di personale, comunque nei limiti massimi consentiti dal valore-soglia di riferimento.

Tale limitazione alla dinamica di crescita può tuttavia essere derogata, e quindi superata, nel caso di Comuni che abbiano a disposizione facoltà assunzionali residue degli ultimi 5 anni (c.d. resti assunzionali). Ciò vuol dire che il Comune può utilizzare i propri resti assunzionali anche in deroga ai valori limite annuali di cui alla Tabella 2, ma in ogni caso entro i limiti massimi consentiti dal valore soglia di riferimento.

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

Ulteriori misure per i piccoli Comuni e le Unioni

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

Effetti della nuova disciplina in materia di mobilità

La definizione delle facoltà assunzionali ancorate alla sostenibilità finanziaria implica, dice la circolare, 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 Province e Città metropolitane, che acquisiranno personale in mobilità da Comuni assoggettati alla neointrodotta normativa non potranno più considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzionali, e di tanto si dovrà dare espressamente conto nella programmazione dei fabbisogni e nelle procedure di mobilità extracompartimentale.

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