



Il Ministro per la Pubblica Amministrazione
Il Ministro dell'Economia e delle Finanze
Il Ministro dell'Interno

Oggetto: circolare sul DM attuativo dell'art. 33, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2019-in materia di assunzioni di personale.

Premessa

Il c.d. Decreto Crescita (D.L. n. 34/2019), all'articolo 33, ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo il superamento delle attuali regole fondate sul *turn-over* e l'introduzione di un sistema maggiormente flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

A seguito di intesa in Conferenza Stato-città in data 11 dicembre 2019 e tenuto conto di quanto deliberato dalla Conferenza medesima in data 30 gennaio 2020, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 2020 recante Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni, disponendo specificatamente l'entrata in vigore del provvedimento a decorrere dal 20 aprile 2020, in luogo della data del 1° gennaio 2020 come previsto inizialmente, al fine di così regolare meglio il passaggio al nuovo regime.

La disciplina del Decreto attuativo

Il decreto, oltre alla decorrenza del nuovo regime, disciplina i seguenti ambiti:

1. specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa di personale/entrate correnti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione;
2. individuazione delle fasce demografiche e dei relativi valori-soglia;
3. determinazione delle percentuali massime di incremento annuale.

1.1 Decorrenza del decreto

Articolo 1

(Finalità, decorrenza, ambito soggettivo)

1. Il presente decreto è finalizzato, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 33, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ad individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, nonché ad individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetto valori soglia.

2. Le disposizioni di cui al presente decreto e quelle conseguenti in materia di trattamento economico accessorio contenute all'articolo 33, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020.

Il nuovo regime sulla determinazione della capacità assunzionale dei Comuni previsto dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019 si applica a decorrere dal 20 aprile 2020.

Al fine di non penalizzare i Comuni che, prima della predetta data, hanno legittimamente avviato procedure assunzionali, con il previgente regime, anche con riguardo a *budgets* relativi ad anni precedenti, si ritiene che, con riferimento al solo anno 2020, possano esser fatte salve le predette procedure purché siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex articolo 34 bis della legge n.165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente. Quanto precede solo ove siano state operate le relative prenotazioni nelle scritture contabili (principio contabile 5.1 di cui al paragrafo n. 1 dell'allegato 4.2 al 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 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.

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

Il Decreto chiarisce che anche le disposizioni in materia di trattamento economico accessorio contenute nell'art. 33 si applicano con la medesima decorrenza definita per il nuovo regime assunzionale (art. 1, comma 2). Sotto questo profilo, nelle premesse del Decreto è contenuta l'importante specificazione secondo cui "è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31.12.2018". Ciò significa che il predetto limite iniziale non è oggetto di riduzione in caso di cessazioni superiori alle assunzioni di personale a tempo indeterminato realizzatesi in vigenza dell'articolo 33.

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

Articolo 2
(Definizioni)

1. Ai fini del presente decreto sono utilizzate le seguenti definizioni:

a) *Spesa del personale*: impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'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, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato;

b) *Entrate correnti*: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata.

L'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.

Al fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo, gli impegni di competenza riguardanti la spesa complessiva del personale da considerare, sono quelli relativi alle voci riportati nel 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 "Entrate correnti" si intende la media degli accertamenti di competenza riferiti ai primi tre titoli delle entrate, relativi agli ultimi tre rendiconti approvati, considerati al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata, da intendersi rispetto alle tre annualità che concorrono alla media.

Deve essere, altresì, evidenziato che il FCDE è quello stanziato nel bilancio di previsione, eventualmente assestato, con riferimento alla parte corrente del bilancio stesso.

Al fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo, le entrate correnti da considerare appare opportuno richiamare gli estremi identificativi di tali entrate, come riportati negli aggregati BDAP accertamenti, delle entrate correnti relativi ai titoli I, II e III: 01 Entrate titolo I, 02 Entrate titolo II, 03 Entrate titolo III, Rendiconto della gestione, accertamenti.

Nel caso dei Comuni che hanno optato per l'applicazione della tariffa rifiuti corrispettiva secondo l'articolo 1, comma 668, della legge n.147/2013 e hanno in conseguenza attribuito al gestore l'entrata da Tari corrispettiva e la relativa spesa, la predetta entrata da TARI va contabilizzata tra le entrate correnti, al netto del FCDE di parte corrente, ai fini della determinazione del valore soglia.

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

Il decreto individua due distinte soglie, in relazione alle quali sono ipotizzabili le tre fattispecie che di seguito si illustrano.

PRIMA FATTISPECIE: Comuni con bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è riconosciuta una capacità di spesa aggiuntiva per assunzioni a tempo indeterminato.

Articolo 4

(Individuazione dei valori soglia di massima spesa del personale)

1. In attuazione dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, nella seguente Tabella 1, sono individuati i valori soglia per fascia demografica del rapporto della *Spesa del personale* dei comuni rispetto alle *Entrate correnti*, secondo le definizioni dell'articolo 2:

Tabella 1

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

2. A decorrere dal 1° gennaio 2020, i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al comma 1, fermo restando quanto previsto dall'articolo 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'articolo 2, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica.

La tabella contenuta nell'art. 4, comma 1, del Decreto rappresenta, in relazione a ciascuna fascia demografica, i rispettivi valori-soglia di riferimento. In base al secondo comma dell'art. 4, i Comuni che si collocano al di sotto del rispettivo valore soglia possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore a tale valore soglia. I comuni sotto soglia non sono tenuti ad approvare una nuova deliberazione dei piani assunzionali, essendo sufficiente la certificazione di compatibilità dei piani già approvati con la nuova disciplina.

Tale potenzialità espansiva della spesa esplicherà i suoi effetti progressivamente, secondo incrementi

annuali indicati nel successivo paragrafo 2.4, a cui si rinvia, relativo alla definizione delle percentuali massime di incremento annuale (individuate dall'art. 5 del DM).

SECONDA FATTISPECIE: Comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è richiesto di attuare una riduzione del rapporto spesa/entrate.

Articolo 6

(Individuazione dei valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale)

1. I comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3 del presente comma adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Tabella 3

| demografiche | è soglia |
|---------------------------------------------|----------|
| a) comuni con meno di 1.000 abitanti | 6 |
| b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti | 6 |
| c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti | 6 |
| d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti | 6 |
| e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti | 6 |
| f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti | 6 |
| g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti | 6 |
| h) comuni da 250.0000 a 1.499.999 abitanti | 6 |
| i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre | 6 |

2. A decorrere dal 2025, i comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3 del presente comma, applicano un *turn over* pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

3. . omissis ...

La seconda casistica riguarda gli enti nei quali si registra un'elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, quindi enti con un alto grado di rigidità del proprio bilancio.

A tal fine il Decreto, all'articolo 6, individua una seconda e più elevata soglia per ciascuna fascia demografica (superiore di 4 punti percentuali rispetto alle soglie di cui all'art. 4).

I Comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti risulti superiore al valore-soglia di cui all'articolo 6, sono tenuti ad adottare un percorso di graduale riduzione annuale del predetto rapporto, fino al conseguimento del valore soglia. A tal fine possono operare sia sulla leva delle entrate che su quella della spesa di personale, eventualmente "anche" applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Nell'eventualità che la soglia-obiettivo non sia raggiunta nel 2025, il Decreto prevede un *turn-over* ridotto al 30%, sino al raggiungimento della soglia, come già previsto dall'art. 33, co. 2, del dl 34/2019.

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

Articolo 6

(Individuazione dei valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale)

1. ... omissis...

2. ... omissis...

3. I comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2, risulta compreso fra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla tabella 1 del comma 1 dell'articolo 4 e dalla tabella 3 del presente comma

Rientrano nella terza casistica i Comuni in cui il rapporto fra la Spesa di personale e le Entrate correnti risulta compreso fra i valori soglia individuati dall'art. 4, comma 1, e dall'art. 6, comma 1, del Decreto per ciascuna fascia demografica. I Comuni che si collocano in questa fascia intermedia possono incrementare la propria spesa di personale solo a fronte di un incremento delle entrate correnti tale da lasciare invariato il predetto rapporto.

Questi comuni, in ciascun esercizio di riferimento, devono assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato.

1.4 Determinazione delle percentuali massime di incremento

Articolo 5

(Percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio)

1. In sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, i comuni di cui all'articolo 4, comma 2, possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'articolo 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'articolo 4 comma 1:

Tabella 2

| Fasce demografiche | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| a) comuni con meno di 1.000 abitanti | 23,0% | 29,0% | 33,0% | 34,0% | 35,0% |
| b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti | 23,0% | 29,0% | 33,0% | 34,0% | 35,0% |
| c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti | 20,0% | 25,0% | 28,0% | 29,0% | 30,0% |
| d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti | 19,0% | 24,0% | 26,0% | 27,0% | 28,0% |
| e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti | 17,0% | 21,0% | 24,0% | 25,0% | 26,0% |
| f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti | 9,0% | 16,0% | 19,0% | 21,0% | 22,0% |
| g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti | 7,0% | 12,0% | 14,0% | 15,0% | 16,0% |
| h) comuni da 250.000 a 1.499.999 ab. | 3,0% | 6,0% | 8,0% | 9,0% | 10,0% |
| i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre | 1,5% | 3,0% | 4,0% | 4,5% | 5,0% |

2. Per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei 5 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'articolo 4 comma 1 di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

3. ... omissis...

Rispetto a quanto specificato al precedente paragrafo, i Comuni che si collocano nella *prima casistica*, e che cioè rilevano nell'anno di riferimento un'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti inferiore al valore-soglia definito dall'art. 4 del Decreto, possono incrementare annualmente la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla tabella introdotta dall'art. 5 del Decreto, e fermo in ogni caso il rispetto del valore-soglia.

Si fa presente che i valori percentuali riportati in tabella rappresentano un incremento rispetto alla base "spesa di personale 2018", per cui la percentuale individuata in ciascuna annualità successiva alla prima ingloba la percentuale degli anni precedenti.

Si tratta di una misura finalizzata a rendere graduale la dinamica di crescita della spesa di personale, comunque nei limiti massimi consentiti dal valore-soglia di riferimento.

Tale limitazione alla dinamica di crescita può tuttavia essere derogata, e quindi superata, nel caso di Comuni che abbiano a disposizione facoltà assunzionali residue degli ultimi 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, in ogni caso entro i limiti massimi consentiti dal valore soglia di riferimento.

Si evidenzia che, per rendere possibile l'utilizzo effettivo delle risorse che si liberano in applicazione della nuova disciplina, l'articolo 6 specifica che *"la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite*

di spesa previsto dall'articolo 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006 n. 296".

1.5 Ulteriori misure per i piccoli Comuni e le Unioni

Articolo 5

(Percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio)

1. ... omissis...

2. ... omissis...

3. Per il periodo 2020-2024, i comuni con meno di 5 mila abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'articolo 4 comma 1 di ciascuna fascia demografica, che fanno parte dell' "Unione di comuni" prevista dall'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e per i quali la maggior spesa per personale consentita dal presente articolo risulta non sufficiente all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato, possono, nel periodo 2020-2024, incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato nella misura massima di 38.000 euro non cumulabile, fermi restando i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. La maggiore facoltà assunzionale ai sensi del presente comma è destinata all'assunzione a tempo indeterminato di una unità di personale purché collocata in comando obbligatorio presso la corrispondente Unione con oneri a carico della medesima, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale previsto per le Unioni di comuni.

Il comma 3 dell'art. 5 dà disposizioni specifiche per i piccoli Comuni. Per il periodo 2020-2024, i Comuni con meno di 5.000 abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia definito dall'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.

2. Effetti della nuova disciplina in materia di mobilità

La definizione delle facoltà assunzionali ancorate alla sostenibilità finanziaria implica una necessaria lettura orientata della norma recata dall'art. 14, comma 7, del 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 neo-introdotta normativa non potranno più considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzionali. Quanto precede al fine di assicurare la neutralità della procedura di mobilità a livello di finanza pubblica complessiva. In termini operativi, sarà necessario che - nell'ambito dei procedimenti di mobilità extra compartimentali e nella programmazione triennale del fabbisogno di personale – si dia espressamente conto di tale circostanza. Viceversa, la norma continua a essere operante per gli enti che – secondo le modalità precedentemente indicate – continuano ad applicare transitoriamente la previgente normativa.

il Ministro per pubblica amministrazione

il Ministro dell'economia e delle finanze

il Ministro dell'interno