



Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale
e l'analisi dei costi del lavoro pubblico
Ufficio XII - XIV

Roma,

Prot. n.
Rif. prot. entrata n. 238867/2020
Allegati n.
Risposta a nota prot.

Comune di Roma
Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane
Via del Tempio di Giove, 3
00186 – ROMA
direzione.risorseumane@comune.roma.it

OGGETTO: Richiesta parere su facoltà assunzionali e sostenibilità finanziaria.

Con nota n. GB 20200111481 del 17 dicembre 2020, codesto comune ha chiesto il riscontro di questo Dipartimento in ordine a due distinte questioni in materia di personale, che di seguito si riportano.

La prima questione posta attiene alla concreta attuazione di quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 2, dell'articolo 33 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, che prevede che 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.

Al riguardo, si fa presente che la recente normativa in materia di regole assunzionali all'articolo 33, commi 1, 1-bis e 2 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, con riferimento alle regioni a statuto ordinario, alle province e città metropolitane ed ai comuni, consente alle amministrazioni di assumere personale, superando gli attuali vincoli assunzionali in favore di un meccanismo basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale.

Le nuove assunzioni a tempo indeterminato disposte in applicazione di tale normativa danno luogo alla corresponsione dei trattamenti retributivi fondamentali ed accessori che, unitamente agli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, contribuiscono alla spesa di personale delle amministrazioni interessate.

Poiché la retribuzione accessoria è soggetta alla verifica del limite disposto dall'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, al fine di evitare che le nuove assunzioni si traducano in una penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio, ciascuna delle norme sopra richiamate prevede che il predetto limite sia adeguato, in aumento in conseguenza di assunzioni aggiuntive rispetto al personale in servizio alla data del 31.12.2018, ovvero in diminuzione, in corrispondenza di cessazioni di personale, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite della retribuzione accessoria registrato nell'anno 2018.

Ciò premesso, in merito alla richiesta di indicare le corrette modalità di variazione del limite della retribuzione accessoria, si riportano di seguito la procedura applicativa che si ritiene idonea per adeguare il predetto limite.

Al fine di quantificare l'incremento unitario del limite, le norme in oggetto prevedono *“l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, [...], prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”*. Pertanto la misura dell'incremento del limite a seguito dell'assunzione a tempo pieno di una singola unità di personale, è quantificato dal rapporto tra le seguenti due grandezze:

1. fondo per la contrattazione integrativa 2018, come certificato dal collegio dei revisori dei conti ai sensi dell'articolo 40-bis, primo comma del decreto legislativo n. 165/2001 e come trasmesso in sede di Tabella 15 *“Fondi per la contrattazione integrativa”* del Conto Annuale 2018, valutato al netto delle poste variabili che non rilevano ai fini della verifica del limite in oggetto (es. risorse non utilizzate fondi anni precedenti, incentivi per le funzioni tecniche di cui all'articolo 113 del decreto legislativo n. 50/2016 eccetera);
2. personale in servizio al 31 dicembre 2018 destinatario del fondo di cui al punto precedente (andrà quindi a titolo esemplificativo ricompreso il personale a tempo determinato, il personale con rapporto di lavoro part-time, il personale comandato presso l'amministrazione che accede al fondo, ed escluso il personale comandato esternamente all'amministrazione che non vi accede ecc.).

La quantificazione che precede va effettuata una unica volta, in quanto la norma non prevede modifiche di tale misura e distintamente per ciascuna categoria di personale interessata, attese le differenze della retribuzione accessoria previste per il personale con qualifica dirigenziale e personale del comparto.

La misura dell'incremento del limite per il complesso dell'amministrazione risulta così individuata dalla norma in oggetto: *“Il limite ... è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite”*. Ciò comporta che il limite va adeguato in aumento in modo proporzionale agli incrementi di personale individuati dalla norma in eccesso rispetto al personale in servizio alla data del 31.12.2018, distintamente per il personale con qualifica dirigenziale ed il personale del comparto.

Al riguardo si evidenzia che il citato articolo 33 del decreto legge n. 34/2019 risulta finalizzato ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato. Pertanto si

ritiene che vada preso in considerazione ai fini dell'adeguamento, in aumento o in diminuzione, del limite, unicamente il personale con contratto a tempo indeterminato che accede alle risorse accessorie, escludendo pertanto, diversamente dai conteggi indicati per la valorizzazione del valore medio pro-capite, il personale con contratto a tempo determinato ed avendo cura di escludere dal calcolo le assunzioni a tempo indeterminato di personale in precedenza in servizio a tempo determinato, il cui trattamento accessorio risulta già ricompreso nel fondo per la contrattazione integrativa.

Ai fini della individuazione delle unità presenti nell'anno di riferimento, si ritiene che questa vada individuata dalla presenza in servizio rilevata sulla base dei cedolini stipendiali erogati al personale che accede ai fondi della contrattazione integrativa. In base a tale approccio 12 cedolini stipendiali corrispondono ad una unità di personale a tempo pieno in servizio nell'anno; pertanto il numero dei cedolini stipendiali dei dipendenti che accedono alle risorse accessorie individuate dalla norma diviso 12 restituisce il numero di dipendenti in servizio nell'anno di riferimento utile ai fini dell'applicazione della norma in questione, ferma restando la necessità di ricondurre gli stessi al tempo pieno, rapportando i cedolini con la percentuale di part-time del dipendente in servizio (a titolo esemplificativo, due dipendenti in part-time al 50% corrispondono alla fine dell'anno ad un dipendente a tempo pieno).

Tale metodologia – che è già nota alle amministrazioni in quanto prevista per la compilazione annuale della tabella 12 del Conto Annuale, cioè della rilevazione disposta dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – consente di rilevare in modo operativamente semplice e verificabile le unità di personale aggiuntive rispetto al personale rilevato al 31.12.2018 ed in generale, ma soprattutto per le quantificazioni relative alle amministrazioni di dimensione ridotta, di tenere nel giusto conto gli effetti delle assunzioni e cessazioni avvenute in diverse date dell'anno.

Ciò premesso, la puntuale quantificazione dell'incremento di unità di personale con contratto a tempo indeterminato in servizio nell'anno di riferimento sarà determinata, a seguito di opportune verifiche operate a consuntivo, dalla differenza tra il numero di cedolini stipendiali effettivamente erogati nell'anno di riferimento diviso 12 (numero dei dipendenti su base annua) e le corrispondenti unità di personale in servizio al 31 dicembre 2018 arrotondate al secondo decimale ove necessario.

Ove le unità in servizio nell'anno di riferimento così calcolate risultino superiori a quelle in servizio al 31.12.2018, il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 è adeguato in aumento, distintamente per ciascuna tipologia di personale, della seguente misura: *numero delle unità di personale aggiuntivo rispetto a quello in servizio al 31.12.2018 moltiplicato per la relativa quota accessoria per dipendente calcolata secondo le indicazioni con riferimento a tale categoria di personale.*

La procedura sopra illustrata definisce la misura dell'adeguamento del limite sia in aumento (in caso di personale in servizio maggiore rispetto a quello dell'anno precedente) che in

diminuzione (in caso di personale in servizio minore rispetto a quello dell'anno precedente) e garantisce al contempo la salvaguardia del limite 2016 originario, in caso di personale in servizio inferiore rispetto a quello al 31.12.2018.

La seconda questione riguarda l'interpretazione dell'articolo 5, comma 2, del decreto attuativo 17 marzo 2020, che prevede che per il periodo 2020-2024 i comuni che si collocano al di sotto dei valori soglia inferiore del citato DPCM possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020, in deroga agli incrementi percentuali stabiliti dalla tabella 1 del predetto articolo.

In particolare, si chiede se sia possibile cumulare, in aggiunta alle percentuali di incremento annuale della spesa di personale registrata nell'anno 2018 stabilite dall'articolo 5, comma 1, tabella 2, del medesimo decreto, anche i predetti resti assunzionali.

Al riguardo, giova ricordare, in via preliminare, che il citato articolo 33, comma 2, consente ai comuni di 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.

Il decreto attuativo del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno del 17 marzo 2020, previsto dalla norma primaria e adottato d'intesa con la Conferenza permanente Stato-città ed autonomie locali, ha individuato 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 predetto valore soglia, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore.

Inoltre, il citato decreto attuativo, all'articolo 5, comma 2, ha stabilito che *“Per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni precedenti 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 del personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.”*

Sul tale specifico punto, è ulteriormente intervenuta la circolare esplicativa 13 maggio 2020, precisando che per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia inferiore, la 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).

Quanto sopra al fine di consentire che i predetti resti assunzionali non siano assorbiti dalla percentuale di crescita graduale, qualora gli stessi assumano rilevanza maggiore, ma che tale condizione di maggior favore derivante dall'applicazione della previgente normativa possa essere utilizzata in via derogatoria e, pertanto, non dispersa dall'ente quale più favorevole alternativa rispetto alla nuova disciplina.

Pertanto, il comune può utilizzare i propri resti assunzionali anche in deroga ai valori limite annuali di cui alla Tabella 2, del comma 1, dell'articolo 5 del decreto attuativo, in ogni caso entro i limiti massimi consentiti dal valore soglia di riferimento di cui nTanto premesso, in risposta alla richiesta pervenuta da codesto comune, 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.

Giova segnalare che, come anche evidenziato dagli orientamenti della Corte dei conti, la nuova normativa introdotta dall'articolo 33, comma 2, del decreto legge n. 34/2019, che ha ricevuto attuazione con il decreto del 17 marzo 2020, segna una modifica ed un cambiamento

significativo della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei comuni; con ciò tracciando una chiara linea di demarcazione tra i pregressi criteri basati sul turn over e le nuove regole vincolate alla sostenibilità finanziaria della spesa di personale per nuove assunzioni e, in tale ottica, la deroga in esame finalizzata al recupero dei resti assunzionali dei cinque anni antecedenti al 2020 maturati in regime di turn over non può che trovare applicazione unicamente in alternativa alle nuove facoltà assunzionali, come innovativamente delineate ed introdotte dal legislatore nell'ordinamento.

Una diversa interpretazione ed applicazione della deroga contenuta all'articolo 5, comma 2, che dovesse prevedere la cumulabilità, oltre a non avere alcuna *ratio* e senso economico, costituirebbe una pura somma algebrica di facoltà assunzionali normativamente definite con parametri e criteri completamente differenti tra loro e quindi, non omogenee in quanto frutto di condizioni non comparabili e assimilabili e determinerebbe un effetto distorsivo della volontà del legislatore che ha inteso consentire, per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia inferiore, solo una condizione di maggior favore fra l'utilizzo dei resti assunzionali e la nuova regola di gradualità.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Bruno Marotta