



L'applicazione del DM 11 gennaio 2022 sulla nuova disciplina delle assunzioni nelle Province

Gaetano Palombelli

Roma, 5 aprile 2022

La nuova disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato nelle Province

- **Il decreto dell'11 gennaio 2022** del Ministro per la Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dell'Interno, **disciplina le assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle Province e nelle Città metropolitane in attuazione dell'articolo 33, comma 1-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, del 2019.**
- Il decreto ministeriale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 2022, rappresenta un **importante momento di svolta per le Province** e le Città Metropolitane, poiché allinea anche questi enti al criterio di sostenibilità finanziaria vigente per i Comuni e le Regioni, consentendo spazi maggiori per le assunzioni a tempo indeterminato alla maggior parte degli enti.
- **Le Province hanno subito una drastica riduzione del personale, a partire dal dimezzamento previsto dalla legge 190/14**, misura che ha profondamente inciso sulla capacità degli enti di rispondere efficacemente alle esigenze tecnico-amministrative determinate dalle funzioni fondamentali chiamate a svolgere.
- **Solo a partire dal 2018, con l'articolo 1, comma 845, della legge n. 205/17, le Province hanno superato il blocco delle assunzioni** e hanno potuto utilizzare le regole del turn-over e limitate possibilità di assunzione a tempo determinato per rafforzare la propria capacità amministrativa.

Dal turn-over alla sostenibilità finanziaria

- **La nuova disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato** nelle Province dispone il superamento della regola del turn-over e l'introduzione della **regola della sostenibilità finanziaria per la quale la capacità di assunzione è determinata in base al rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti.**
- **Fino al 2021** le Province potevano utilizzare per le nuove assunzioni a tempo indeterminato il **turn-over al 100% o al 25%** sulla base di quanto previsto dall'articolo 1, comma 845, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.
- **Dal 1° gennaio 2022, il termine previsto nel DM, vale invece il nuovo regime delle assunzioni.**
- **Le novità intervenute nella materia del personale consentono alle Province di ampliare le possibilità di assunzione sulla base delle esigenze specifiche e tenendo conto della situazione finanziaria di ogni ente, aggiornando i Piani di riassetto organizzativo e i Piani triennali dei fabbisogni di personale alla nuova disciplina.**
- **Nei Piani potranno essere utilizzati, a seconda delle esigenze degli enti, i nuovi spazi consentiti per le assunzioni a tempo determinato e a tempo indeterminato in una prospettiva di programmazione annuale e pluriennale dei fabbisogni strettamente collegata alla programmazione finanziaria.**

La definizione delle spese e delle entrate

- **Il nuovo DM prevede che, dal 2022, le Province possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, sino ad una spesa complessiva che non determini il superamento del valore soglia (percentuale) definito per ciascuna fascia demografica dallo schema di decreto.**
- La spesa complessiva è calcolata rispetto a tutto il personale dipendente (al lordo degli oneri riflessi) ed è rapportata alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione.
- 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, 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. **Sono compresi gli oneri dei rinnovi contrattuali.**
- 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.

I parametri di riferimento

- Al fine di neutralizzare gli errori che in alcuni casi gli enti hanno compiuto nella contabilizzazione di tali entrate proprie, al netto dei recuperi coattivi a fronte del contributo alla finanza pubblica **il calcolo dei valori soglia di incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti al netto dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) è stato elaborato sulla base dei dati di rendiconti del triennio 2017-2019 (quelli disponibili per intero nel corso dell'anno 2021), sostituendo, all'interno del titolo 1, i valori dei gettiti da Rcauto e da Ipt con quelli comunicati rispettivamente da Agenzia delle Entrate ed ACI.**
- I parametri sono stati costruiti sulla base della media delle entrate dei rendiconti 2017-2019 sui dati di spesa di personale del rendiconto 2019, e sui dati del FCDE desunti dai bilanci di previsione relativi all'annualità 2019.
- I valori soglia previsti sono i seguenti:
 - a) **20,8 per cento** per le province con **meno di 250.000 abitanti;**
 - b) **19,1 per cento** per le province **da 250.000 a 349.999 abitanti;**
 - c) **19,1 per cento** per province **da 350.000 a 449.999 abitanti;**
 - d) **19,7 per cento** per province **da 450.000 a 699.999 abitanti;**
 - e) **13,9 per cento** per le province con **700.000 abitanti e oltre.**

Il calcolo dell'incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti

- Per la verifica della situazione di partenza, sulla base di quanto previsto dal decreto, ogni ente dovrà preliminarmente **verificare la sua posizione rispetto ai valori soglia individuati a partire dai dati dell'ultimo rendiconto approvato.**
 - individuare la propria **fascia demografica** in base all'art. 156, comma 2, TUEL (due anni precedenti rispetto a quello corrente = 2020);
 - calcolare **l'incidenza della propria spesa di personale dell'ultimo rendiconto approvato** (cfr. circolare Dipartimento Funzione Pubblica 13 maggio 2020 – GU 11.9.20: macroaggregato U.1.01.00.00.000, e codici di spesa U1.03.02.12.001-002-003-999) rispetto alla **media degli accertamenti delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati, nettizzata dall'FCDE del bilancio di previsione, eventualmente assestato** con riferimento alla parte corrente, dell'ultima annualità considerata
 - In prima applicazione, si utilizza la **spesa di personale da rendiconto 2020, la media entrate correnti 2018-19-20 e il bilancio di previsione 2020 per il FCDE**, sulla base dei dati comunicati alla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Enti sotto soglia

- **Se l'incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti è inferiore al valore soglia** individuato nel decreto l'ente può alternativamente:
 - 1. calcolare l'incremento del 22% della spesa di personale 2019 e individuare così la spesa complessiva che può utilizzare nel 2022, purché l'incremento risulti inferiore al valore soglia** e sempre rispettando l'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dal collegio dei revisori, tenendo conto annualmente del margine rispetto al valore soglia;
 - 2. utilizzare, se più conveniente in termini di facoltà assunzionali, le capacità di assunzione residue degli ultimi 5 anni precedenti**, purché non sia superato il valore soglia e sempre rispettando l'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dal collegio dei revisori.
- La maggior spesa per assunzioni a tempo indeterminato effettuata sulla base della nuova disciplina non incide sui limiti di spesa di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006 (per il quale, 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 – 2011/2013).
- **Le percentuali di aumento sono il 24% nel 2023 e il 25% nel 2024.**

Enti sopra soglia

- Se l'incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti è superiore al valore soglia individuato nel decreto, l'ente deve ridurre il valore di tale incidenza, secondo un percorso che miri al raggiungimento del valore soglia nel 2025. Ciò può essere conseguito attraverso un **turn-over parziale inferiore al 100%**, o anche **agendo sulle entrate correnti**.
- Da una verifica effettuata sui rendiconti 2020 all'UPI risulta che su 80 Province interessate dal provvedimento (quelle delle regioni a statuto ordinario e della Sardegna) soltanto 18 hanno un'incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti superiore al valore soglia.
- In ogni caso, **il percorso di rientro previsto dal DM nel 2022, 2023, 204 è più favorevole rispetto alla percentuale di turn-over del 25% prevista dalla disciplina precedente** per gli enti sopra soglia.
- **Nel 2025**, nel caso in cui l'ente si trovi ancora sopra il valore soglia, dovrà applicare un **turn over del 30%**, fino a concorrenza del valore soglia di riferimento per fascia demografica.

Un esempio di calcolo

UPI Le Province che si trovano al di sotto del valore soglia possono incrementare nel 2022 la spesa del personale, in una misura non superiore ad un incremento del 22% rispetto a quella del 2019, tenendo conto degli aumenti e delle diminuzioni della spesa degli anni 2021 e 2022 secondo l'esempio seguente e sempre nel rispetto del limite previsto nel valore soglia.

Un ente che ha un'incidenza delle spese di personale inferiore alla soglia prevista può utilizzare la percentuale di incremento prevista dall'articolo 5 del decreto fino al limite del valore soglia

RENDICONTO	spesa di personale	incremento 2022	pari a:
2019	12.000.000,00	22%	2.640.000,00

2020	12.500.000,00	esempio A
	L'ente può arrivare a prevedere una spesa di personale pari a - 14.640.000,00 (spesa 2019 + incremento del 22% pari ad euro 2.140.000,00)	

2020	11.000.000,00	esempio B
	L'ente può arrivare a prevedere una spesa di personale pari a 14.640.000 (spesa 2019+incremento 22% pari ad euro 3.640.000,00)	

Le spese da neutralizzare

- Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 57, comma 3-septies, del decreto-legge n. 104/2020, le **spese di personale per assunzioni finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti** ed effettuate a decorrere da 2021, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa, e le corrispondenti entrate poste a copertura delle stesse non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia. Nel caso di finanziamento parziale ai fini del calcolo del valore soglia non rileva l'entrata e la spesa di personale per l'importo corrispondente al finanziamento stesso.
- La **spesa per le assunzioni a tempo determinato a valere sui progetti PNRR** che sarà effettuata a partire dal 2022 in attuazione dell'articolo 1, comma 562, della legge di bilancio 2022 va sottratta dal calcolo delle spese di personale ai sensi del decreto, già a partire dall'incidenza calcolata nei rendiconti 2022-23-24. La stessa cosa vale per le assunzioni a valere sui quadri economici dei progetti PNRR.
- Le **spese di stabilizzazione del personale ex-LSU/LPU** (art. 1, comma 495, legge 160/2019 e DPCM 28 dicembre 2020).
- Le **quote del trattamento economico del segretario rimborsate** all'ente capofila nel caso delle convenzioni di segreteria (art. 3, comma 2, DM Interno 21 ottobre 2020).
- Elenco esemplificativo (cfr. anche **quaderno ANCI n. 31 del febbraio 2022**).

Le novità sulle assunzioni a tempo determinato nelle Province

- Nella legge 31 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), come richiesto dall'UPI, è stata inserita una disposizione che dà alle Province la possibilità di rafforzare la loro capacità tecnico-amministrativa con **assunzioni a tempo determinato** nella fase di avvio degli interventi del PNRR.
- Il comma 562 prevede che **le Province possano avvalersi di personale a tempo determinato e con rapporti di lavoro flessibili nel limite del 100 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009**, abrogando la disposizione del comma 847 della legge 205/2017 e la disposizione del secondo periodo dell'art. 33, comma 1-ter, del DL 34/2019, che prevedevano rispettivamente il limite percentuale del 25 e del 50 per cento della spesa 2009.
- In base alla disposizione in esame, inoltre, **la spesa di personale per le assunzioni a tempo determinato finalizzate all'attuazione dei progetti previsti nel PNRR**, effettuata dalle Province a valere sulle maggiori risorse finanziarie derivanti dall'applicazione delle suddette abrogazioni, come asseverata dall'organo di revisione contabile nel rispetto pluriennale degli equilibri di bilancio, **non rileva ai fini del valore soglia di cui all'art. 33, comma 1-bis del decreto legge n. 34/2019, per le assunzioni di personale a tempo indeterminato.**
- La Circolare emanata dalla RGS n. 4 del 18 gennaio 2022 ha introdotto importanti elementi di chiarezza sulle **assunzioni a tempo determinato a valere sui quadri economici dei progetti PNRR.**

La nuova disciplina dell'accessorio

- In applicazione della nuova disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato, in base all'**ultimo periodo dell'articolo 33, comma 1-bis, del DL 34/19, è consentito l'adeguamento delle risorse destinate al fondo per i trattamenti economici accessori e alle posizioni organizzative.** In particolare, le risorse del fondo e quelle per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa sono adeguate in aumento o in diminuzione, in ragione delle fluttuazioni del personale in servizio, per garantire il valore medio pro-capite riferito all'anno 2018.
- In questo modo **si superano i limiti vigenti della disciplina che, a seguito di quanto disposto dall'articolo 23, comma 2, del Dlgs 75/17** prevedeva un tetto complessivo delle risorse da destinare al finanziamento del fondo salario accessorio con riferimento non all'importo determinato per l'anno 2016.
- **L'adeguamento delle risorse per l'accessorio è possibile solo per le assunzioni a tempo indeterminato.** Per l'estensione di questa disciplina anche alle assunzioni a tempo determinato occorre un intervento normativo che gli enti territoriali stanno sollecitando.

Conclusioni

- Sulla base delle nuove disposizioni normative in materia di personale, nell'anno 2022, le Province possono elaborare **piani di riassetto e di assunzione del personale** che tengano conto delle loro esigenze funzionali e dei limiti delle regole di sostenibilità finanziaria vigenti, con una particolare attenzione alle assunzioni di quelle figure (dirigenti e funzionari altamente specializzati) che consentono di **rafforzare strutturalmente la capacità amministrativa per far fronte alla sfida di ampliare le capacità di investimento, sia relativamente ai progetti di loro competenza, sia relativamente ai progetti degli enti locali e dei Comuni del territorio.**
- Nell'ottica della «Casa dei Comuni» le Province possono ora avviare procedure di reclutamento in forma associata, introdotte dall'articolo 3-bis del DL 80/2021, che consentono di formare degli elenchi di idonei a cui gli enti possono attingere per le assunzioni di personale e di dirigenti a tempo determinato e a tempo indeterminato, accelerando le modalità di assunzione di personale non solo per se stesse ma anche gli enti locali de loro territorio.