



Roma, 11 luglio 2019

Informativa su revisione della normativa in materia di assunzioni di personale: art. 33 del Decreto-legge n. 34/2019.

1. Premessa

Le unità di personale in servizio nei Comuni italiani si sono ridotte in 10 anni di oltre il 20%. Se si prende come riferimento il decennio 2007-2017, infatti, i dati del Conto annuale testimoniano una contrazione di oltre 84.000 unità, (da 479.233 a 394.938 dipendenti in servizio).

Tale dinamica è stata imposta con misure di contenimento della spesa di personale e di limitazione delle assunzioni attraverso il meccanismo di turn-over ridotto (sostituzione parziale del personale via via cessato dal servizio).

Le misure richiamate hanno determinato:

- la riduzione del rapporto dipendenti comunali/abitanti, in quello che è il comparto della PA più impegnato nell'erogazione diretta di servizi al cittadino e in una fase istituzionale in cui le funzioni attribuite ai Comuni a vario titolo sono sensibilmente aumentate (a titolo meramente esemplificativo: competenze in merito al reddito di cittadinanza; nuove funzioni della polizia locale in materia di sicurezza integrata; adempimenti anagrafici per le unioni civili; casellario dell'assistenza; trasferimento di competenze CCIAA in materia di attività produttive; divorzi e separazioni; minori stranieri non accompagnati; richiedenti

asilo; adempimenti in materia di anticorruzione, trasparenza, privacy, amministrazione digitale, armonizzazione contabile, codice appalti etc.);

- l'invecchiamento della popolazione lavorativa. Oggi l'età media del personale in servizio si colloca nella fascia 50-55 anni (solo il 18% dei dipendenti ha meno di 45 anni). Più grave la situazione dei dirigenti: solo 4 dirigenti su 100 hanno meno di 45 anni, mentre più del 60% dei dirigenti in servizio supera i 55 anni;

- l'impovertimento delle competenze. Oltre al continuo processo riduzione del personale in servizio, dal 2010 vigono ulteriori misure di contenimento della spesa che hanno ridotto le risorse disponibili per la formazione del personale, per le retribuzioni accessorie, per l'incentivazione della performance individuale. Nello stesso periodo l'evoluzione normativa e tecnologica ha completamente trasformato le modalità di interlocuzione tra cittadino e PA e modificato l'aspettativa di cittadini e imprese in ordine alla qualità dell'azione della PA e alle modalità di erogazione dei servizi.

A ciò si aggiunga che in gli effetti del lungo periodo di crisi economico-sociale post 2008 si sono tradotti in un forte incremento della domanda di servizi ai Comuni, contestualmente alla riduzione delle risorse disponibili.

2. Il superamento delle limitazioni al turn-over e la sostenibilità finanziaria delle assunzioni

Solo dopo molti anni di continua riduzione del personale, **nel 2019 i Comuni hanno riacquisito maggiore margine assunzionale, non attraverso la possibilità di effettuare nuove assunzioni e recuperare i tagli subiti negli anni, ma quantomeno di sostituire integralmente le nuove cessazioni attraverso il turn-over al 100%**. Peraltro il triennio 2019-2021 sarà interessato dalla sperimentazione del pensionamento anticipato con **quota 100**, opzione che esercita una notevole attrattività per il personale del Comparto degli Enti locali, e di cui allo stato non è possibile prevedere in modo puntuale gli effetti in termini di esodo e di eventuale emergenza nel reperimento di figure professionali infungibili.

In questo quadro ancora in via di assestamento è intervenuto il Decreto Crescita (D.L. n. 34/2019) che all'articolo 33 ha introdotto una modifica significativa del sistema di calcolo della capacità assunzionale per i Comuni, prevedendo il

superamento delle attuali regole del turn-over e l'introduzione di un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

A decorrere dalla data che verrà stabilita dal DM attuativo, **i Comuni potranno effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di una spesa complessiva non superiore ad un 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 di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, e le rispetto di una percentuale massima di incremento della spesa di personale.

I valori soglia e le percentuali massime di incremento devono essere definiti dal Decreto ministeriale attuativo, previa intesa in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. La norma impone inoltre di adeguare, in aumento o in diminuzione, le risorse del fondo per la contrattazione decentrata e quelle destinate a remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, al fine di garantirne l'invarianza del valore medio pro-capite.

Si tratta nelle intenzioni del legislatore di una misura che ha il dichiarato obiettivo di semplificare il sistema delle regole che governano la quantificazione delle facoltà assunzionali dei Comuni e di consentire un rinnovamento e rafforzamento degli organici, compatibile con i parametri di sostenibilità finanziaria di ciascuna amministrazione.

E' di tutta evidenza che, a fronte di una contrazione degli organici che nel comparto ha pesato complessivamente nei termini del 20% di riduzione delle unità di personale, la richiesta dell'ANCI è:

- **il "valore soglia", abilitante all'effettuazione di nuove assunzioni di personale, dovrà essere determinato dal Decreto incrementando in modo significativo (almeno dell'8%) il valore medio per fascia demografica, percentuale che non copre neanche la metà della riduzione subita dal comparto;**
- **in fase di prima applicazione e per un congruo periodo transitorio non deve essere messa in discussione per nessun Comune la "conquista" del 100% del turn-over, che, si ribadisce, non si traduce in una crescita degli organici, ma semplicemente possibilità di procedere alla**

sostituzione del personale anziano che va in pensione.

3. Le richieste dell'ANCI per il Decreto attuativo

L'ANCI ritiene che il Decreto attuativo debba individuare, nel rispetto degli ambiti consentiti dalla norma, soluzioni operative tali da ridurre al minimo le incertezze interpretative che potrebbero derivare dalla formulazione del dato normativo.

Di seguito i **contenuti minimi ed essenziali**:

- 1 deve essere individuata una data di decorrenza differita del nuovo regime di assunzioni che consenta di **salvaguardare e dare attuazione alle pianificazioni assunzionali già approvate per l'anno 2019**, chiarendo che medio tempore continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del D.L. n. 34/2019. Si propone il 1/1/2020;
- 2 deve essere chiarito che le disposizioni in materia di **trattamento economico accessorio** contenute nell'art. 33, si applicano con la medesima decorrenza definita per il nuovo regime assunzionale, e che resta fermo quanto previsto dall'articolo 11-bis del D.L. n. 135/2018 (possibilità di incrementare le risorse per le posizioni organizzative nei Comuni privi di dirigenza);
- 3 è necessario individuare in modo semplice e diretto il valore da inserire al numeratore del rapporto "spesa di personale/entrate correnti", tanto per l'individuazione dei "valori soglia per fascia demografica" da parte del Decreto, quanto per l'individuazione del valore di riferimento per ciascun Comune. Si propone di prendere in considerazione il macro-aggregato "redditi da lavoro dipendente";
- 4 nel dare attuazione alla previsione normativa che prevede la possibilità che il decreto individui delle limitazioni percentuali all'incremento della spesa di personale, nella fase di prima applicazione della nuova disciplina è necessario tenere conto delle specificità dei piccoli comuni in merito all'**utilizzo dei c.d. "resti assunzionali"**;
- 5 sempre con riferimento alle limitazioni alla crescita annuale, occorre tenere conto e garantire il completamento dei **processi straordinari di stabilizzazione** di personale precario in attuazione di specifiche norme di

legge (vedi: 1. commi 228-bis/quinquies legge n. 208/2015- 2. stabilizzazioni personale scolastico; art. 20 del D.Lgs. n. 75/2017- 3. superamento del precariato; comma 446 della legge n. 145/2018) che hanno consentito in via straordinaria la conversione di budget per i tempi determinati in budget assunzionale a tempo indeterminato;

- 6 occorre garantire il necessario coordinamento delle disposizioni che conservano vigore volto a prevenire ulteriori sovrapposizioni e conseguenti dubbi interpretativi in una materia già regolata in modo eccessivamente disorganico: di conseguenza **devono essere individuate le disposizioni di legge disapplicate** per i Comuni abilitati a quantificare le proprie assunzioni di personale in applicazione dell'art. 33. Deve essere corrispondentemente chiarito che i comuni non abilitati, in base ai propri parametri finanziari, continuano ad applicare la disciplina di cui all'art. 1, commi 557-quater e 562 della legge n. 296/2006, e all'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014;
- 7 l'ANCI ritiene infine necessario effettuare una valutazione approfondita delle **eventuali voci di entrata e di spesa da neutralizzare** in sede di determinazione del rapporto spesa/entrate, al fine di rendere comparabile il valore di riferimento di ciascun ente con il valore soglia individuato dal decreto (es.: finanziamento delle funzioni delegate da parte di altri livelli di governo; funzioni particolari svolte dai Comuni sulla base di normative regionali speciali etc.). Ciò o attraverso un'individuazione puntuale delle voci da scorporare, o attraverso l'individuazione di valori-soglia sufficientemente capienti da assorbire tale esigenza di neutralizzazione/normalizzazione