



LE REGOLE ORDINARIE E STRAORDINARIE PER LE ASSUNZIONI DI PERSONALE

a cura di Stefania Dota e Agostino Bultrini

Istruzione tecniche,
Linee guida, Note e Modulistica

31

Febbraio 2022



A cura di:

Stefania Dota – Vice Segretario Generale; **Agostino Bultrini** – Responsabile Dipartimento Politiche per il Personale e Relazioni Sindacali dei Comuni

con la collaborazione di **Maria Rosaria Di Cecca** – Responsabile Ufficio Affari istituzionali e di **Riccardo Narducci** – Studio Narducci

INDICE

PREMESSA	5
CAPITOLO 1 LE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO	6
1.1 La capacità assunzionale dei Comuni: dal turn-over alla sostenibilità finanziaria ..	6
1.2 La determinazione della capacità assunzionale in applicazione del DM 17 marzo 2020	7
1.2.1 Le modalità di determinazione delle voci di spesa e di entrata.....	8
1.2.2 La neutralità delle spese etero-finanziate.....	10
1.2.3 La capacità assunzionale dei Comuni che rispettano il valore-soglia.....	11
1.2.4 La capacità assunzionale dei Comuni che superano sia il valore-soglia che il valore di rientro.....	15
1.2.5 La capacità assunzionale dei Comuni che superano il valore-soglia ma rispettano il valore di rientro	17
1.3 Misure per i piccoli Comuni associati in Unioni	18
1.4 La determinazione della capacità assunzionale nelle Unioni di Comuni	19
1.5 Le assunzioni degli assistenti sociali finalizzate al raggiungimento dei LEP	21
1.6 Le assunzioni del personale educativo finalizzate al raggiungimento dei LEP	22
1.7 La riforma della disciplina assunzionale delle Città metropolitane	23
1.8 Gli adempimenti preliminari per le assunzioni di personale	24
CAPITOLO 2 LE ASSUNZIONI A TEMPO DETERMINATO: PROCEDURE ORDINARIE E PROCEDURE SPECIALI PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR	26
2.1 La disciplina ordinaria per le assunzioni a tempo determinato: i vincoli ordinamentali e finanziari.....	26
2.2 Le deroghe ai limiti finanziari per il tempo determinato.....	28
2.3 Le assunzioni straordinarie a tempo determinato per l'attuazione del PNRR	28
2.3.1 La Circolare RGS n. 4/2022 in materia di assunzioni a TD a valere sulle risorse del PNRR.....	30
2.3.2 Le assunzioni a tempo determinato a valere su risorse proprie	36
2.3.3 Le assunzioni a TD a valere sul fondo per i comuni fino a 5.000 abitanti	38
2.3.4 Le assunzioni a tempo determinato a valere su risorse proprie per le Città metropolitane.....	39

2.4 Le modalità di reclutamento di personale a tempo determinato per l'attuazione degli interventi del PNRR.....	40
2.5 La valorizzazione dell'esperienza professionale ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato.....	43
2.6 Ulteriori incarichi per azioni di supporto	44
APPENDICE.....	46

PREMESSA

Quello che Anci vuole offrire a Comuni e Città Metropolitane con il presente Quaderno è un quadro d'insieme di tutte le regole vigenti per assumere personale, sia a tempo indeterminato con il nuovo criterio della cd "sostenibilità finanziaria" introdotto due anni fa, che a tempo determinato, a valere sulle risorse proprie di bilancio e su quelle del PNRR.

Uno strumento operativo che, fornendo linee di indirizzo concrete, ha l'ambizione di voler favorire un'accelerazione delle assunzioni ad oggi consentite per realizzare gli investimenti che vedono i Comuni e le Città Metropolitane come soggetti attuatori delle misure PNRR, nonché per procedere al necessario rafforzamento degli organici dopo un lungo periodo di drammatica riduzione del personale dei Comuni.

Il Quaderno si suddivide quindi in due capitoli: il primo dedicato alle regole ordinarie per le assunzioni a tempo indeterminato in base al DM 17 Marzo 2020 ed il secondo che approfondisce le regole ordinarie e straordinarie per le assunzioni a tempo determinato per l'attuazione degli investimenti a valere sulle risorse PNRR.

Completa il quadro d'insieme, il richiamo puntuale a linee guida, delibere delle Corti dei Conti e Circolari che orientano le assunzioni degli enti locali.

CAPITOLO 1

LE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO

1.1 La capacità assunzionale dei Comuni: dal *turn-over* alla sostenibilità finanziaria

Le assunzioni a tempo indeterminato nei Comuni sono state regolate dal meccanismo del *turn-over* parziale (possibilità di sostituire con nuove assunzioni solo una quota limitata del personale cessato) per oltre un decennio: questa è la principale causa della contrazione degli organici e dell'incremento dell'età media del personale in servizio.

Soltanto nel triennio 2017/2019, grazie a specifiche misure richieste dall'ANCI, i Comuni hanno progressivamente riacquisito un maggiore margine per le sostituzioni di personale, e in particolare:

- la possibilità di sostituire integralmente il personale che cessa dal servizio (*turn-over* al 100%);
- la possibilità di effettuare le sostituzioni anche in corso d'anno, senza dover attendere l'esercizio finanziario successivo al pensionamento/cessazione del dipendente da sostituire;
- la possibilità di cumulare la capacità assunzionale residua degli ultimi cinque anni (c.d. *resti* assunzionali).

Questo sistema ha poi subito una radicale riforma nel 2020, in attuazione di quanto previsto dal c.d. *Decreto Crescita* (D.L. n. 34/2019) che, all'articolo 33, ha introdotto un nuovo sistema di calcolo della capacità assunzionale per i Comuni (comma 2) e per le Città metropolitane (comma 1bis), prevedendo il superamento del *turn-over* e l'introduzione del criterio della sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

La disciplina di dettaglio per i Comuni¹ è contenuta nel **Decreto attuativo (DM 17 marzo 2020)**, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del **27 aprile 2020**, che ha fissato la decorrenza del nuovo sistema per il calcolo della capacità assunzionale al **20 aprile 2020**.

La **circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 13 maggio 2020**, pubblicata in Gazzetta ufficiale l'11 settembre 2020, contiene i principali indirizzi applicativi del Decreto.

¹ Per le Città metropolitane vedi *infra*, § 1.7.

1.2 La determinazione della capacità assunzionale in applicazione del DM 17 marzo 2020

In attuazione di quanto previsto dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, **i Comuni possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito dal Decreto attuativo 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 assestato in bilancio di previsione**, nonché nel rispetto della percentuale massima di incremento annuale della spesa di personale, anch'essa definita dal Decreto attuativo.

Più in dettaglio, il Decreto individua per ciascuna fascia demografica due distinte percentuali: una prima percentuale che definisce il **valore-soglia**, il cui rispetto abilita il Comune alla piena applicazione della nuova disciplina espansiva delle assunzioni, e una più alta percentuale che definisce il **valore di rientro**, come riferimento per i Comuni che hanno una maggiore rigidità strutturale della spesa di personale in relazione all'equilibrio complessivo del Bilancio.

Volendo sintetizzare, alla verifica del rapporto di incidenza tra spese di personale ed entrate correnti, e tenuto conto dei valori-soglia individuati dal DM 17 marzo 2020, ciascun Comune può determinare la propria capacità assunzionale a tempo indeterminato applicando le regole differenziate per le tre casistiche di seguito elencate, e che saranno dettagliatamente esaminate nei paragrafi seguenti:

1. **Comuni con una incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti bassa** (per i quali il rapporto spesa/entrate, è inferiore al valore-soglia individuato dal Decreto per la propria fascia demografica), che possono utilizzare le percentuali di crescita annuale della spesa di personale per maggiori assunzioni a tempo indeterminato;
2. **Comuni con una incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti intermedia**, (per i quali il rapporto spesa/entrate è superiore al valore-soglia individuato dal Decreto per la propria fascia demografica, ma inferiore al valore di rientro), che devono fare attenzione a non peggiorare il valore di tale incidenza;
3. **Comuni con una incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti elevata**, (per i quali il rapporto spesa/entrate è superiore al valore di rientro individuato dal Decreto per la propria fascia demografica), che devono attuare politiche di contenimento della spesa di personale in relazione alle entrate correnti.

1.2.1 Le modalità di determinazione delle voci di spesa e di entrata

Per verificare la collocazione di ciascun Comune rispetto al valore-soglia e al valore di rientro definiti dal Decreto per la propria fascia demografica, e di conseguenza le regole assunzionali applicabili per la determinazione della capacità assunzionale, è di fondamentale importanza individuare correttamente le voci di spesa e di entrata che contribuiscono a determinare il rapporto di incidenza spesa/entrate.

Proprio con riferimento a questi aspetti l'elaborazione del Decreto e della relativa Circolare sono stati oggetto di un articolato confronto dell'ANCI con i Ministeri competenti, che ha consentito di superare alcune delle criticità applicative della nuova disciplina, anche attraverso appositi correttivi normativi, di cui si darà conto nel prosieguo della presente trattazione².

L'articolo 2 del Decreto attuativo e la Circolare applicativa individuano in dettaglio le voci che contribuiscono a determinare i valori del rapporto: spesa di personale/entrate correnti.

In particolare, per "**Spesa del personale**" si intendono gli impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (ove ancora in essere), per la somministrazione di lavoro, per gli incarichi di cui all'articolo 110 del TUEL, 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.

Spesa del segretario comunali nelle Convenzioni di segreteria. Con riguardo alla spesa dei segretari comunali nei Comuni che hanno attivato Convenzioni di segreteria, il decreto del Ministero dell'Interno del 21 ottobre 2020, all'articolo 3 ha chiarito che "*Ai fini del rispetto dei valori soglia di cui all'articolo 33, c.2 del decreto legge 30 aprile 2019 n.34 convertito con modificazioni nella legge 20 giugno 2019 n. 58, ciascun comune computa nella spesa di personale la quota a proprio carico e, per il comune capofila non rilevano le entrate correnti derivanti dai rimborsi effettuati dai comuni convenzionati a seguito del riparto della predetta spesa*" (vedi anche *infra*, § 1.2.2).

Spesa del personale che transita in mobilità tra pubbliche amministrazioni. Due sono le disposizioni che disciplinano gli effetti finanziari, in termini di capacità assunzionale, del trasferimento di personale in mobilità tra Pubbliche amministrazioni:

² In particolare, l'ANCI aveva chiesto di dare continuità agli orientamenti contenuti nella Circolare n.9/2006 della RGS e nella delibera n.13/2015 della Corte dei Conti, Sezione Autonomie, prevedendo l'esclusione dal rapporto delle voci di spesa che hanno effetti neutri ai fini della sostenibilità finanziaria, e di garantire l'esclusione dal conteggio degli oneri per i rinnovi contrattuali, in coerenza con quanto previsto dai commi 557 e ss. della legge n. 296/2006. Si fa presente che la Corte dei conti, sez. Abruzzo, del. 63/2021, ha affermato che alla luce della formulazione del Decreto non è possibile escludere gli oneri per i rinnovi contrattuali dalle voci di spesa.

- **articolo 1, c. 47 della legge n. 311/2004** ai termini del quale *“in vigore di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l’anno precedente”*;
- **articolo 14, c. 7, D.L. n. 95/2012** per il quale *“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.”*

Con riguardo a tale istituto, l’interpretazione espressa dal Dipartimento della Funzione pubblica con la **Circolare del 13 maggio 2020**, secondo cui la c.d. neutralità finanziaria dei processi di mobilità ai sensi del richiamato art. 14, comma 7, è una disposizione riconducibile alla regolamentazione del *turn-over* e quindi non opera in vigore della nuova disciplina fondata sulla sostenibilità finanziaria³. Tale tesi è stata avvalorata dalla Corte dei conti, per la quale la neutralità della mobilità non appare richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali appunto perché questi sono i legati alla sostenibilità finanziaria della spesa misurata sui valori soglia (Sez. contr. Lombardia, delibere 29 maggio 2020, n. 74 e 10 settembre 2020, n. 112; Sez. contr. Emilia Romagna, 29 giugno 2020, n. 55; Sez. contr. Toscana, 1° aprile 2021, n. 34).

Di conseguenza, il trasferimento per mobilità di un dipendente da un Comune all’altro cono conseguente traslazione della spesa della relativa retribuzione, a parità di entrate incrementa la capacità assunzionale nell’ente di provenienza e contrae la capacità assunzionale nell’ente di destinazione.

Le **“Entrate correnti”** sono individuate come la **media degli accertamenti di competenza riferiti ai primi tre titoli delle entrate, relativi agli ultimi tre rendiconti approvati**, considerati al netto del FCDE di parte corrente assestato nel bilancio di previsione relativo all’ultima annualità considerata rispetto alle tre annualità che concorrono alla media.

A seguito della richiesta dell’ANCI, volta a prevenire il verificarsi di una disparità di

³ Secondo il Dipartimento della Funzione pubblica: *“La definizione delle facoltà assunzionali ancorate alla sostenibilità finanziaria implica una necessaria lettura orientata della norma recata dall’art. 14, comma 7, del decreto-legge 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 turnover, 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”*.

trattamento, la Circolare applicativa ha introdotto un importante correttivo per le voci di entrata, chiarendo che i Comuni che hanno optato per l'applicazione della tariffa rifiuti corrispettiva secondo l'articolo 1, comma 668, della L. n.147/2013 e, di conseguenza, hanno attribuito al gestore sia l'entrata da Tari corrispettiva sia la relativa spesa, considerano il costo del servizio previsto nel piano economico finanziario tra le entrate correnti ai fini della determinazione del valore soglia, al netto del Fondo svalutazione crediti riconducibile al piano finanziario dell'anno considerato.

1.2.2 La neutralità delle spese etero-finanziate (art. 53-septies del D.L. n. 104/2020)

Un importante correttivo alla determinazione delle voci di spesa e di entrata ai fini della verifica del rispetto del c.d. valore soglia è stato introdotto dall'art. 57 comma 3-septies del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104⁴, che ha accolto parzialmente la richiesta dell'ANCI di neutralizzare le spese di personale cd. etero-finanziate. La norma prevede infatti che le spese di personale riferite a **nuove assunzioni effettuate in data successiva** alla conversione dello stesso D.L. n. 104/2020, **finanziate integralmente o parzialmente** da risorse provenienti da altri soggetti, **espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa**, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse, **a decorrere dal 2021** non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia, fino a permanenza del finanziamento.

Si tratta di una previsione utile a migliorare i margini assunzionali dei comuni (depurando denominatore e numeratore di uno stesso valore, l'incidenza della spesa di personale è più bassa), che tuttavia, nella sua formulazione letterale, presenta alcuni limiti:

- non può riguardare il personale etero-finanziato assunto prima dell'entrata in vigore della norma;
- può essere applicata solo qualora la norma che dispone lo stanziamento delle risorse (legge statale, legge regionale, decreto ministeriale...) destini specificamente le stesse ad assunzioni di personale.

Di seguito una elencazione non esaustiva di spese che possono certamente essere considerate neutre rispetto alla verifica del rispetto dei valori-soglia definiti dal DM 17 marzo 2020, alcune delle quali sono più approfonditamente trattate in specifici paragrafi del presente Quaderno operativo:

⁴ Art. 57, comma 3-septies, del D.L. n. 104/2020: "3-septies. A decorrere dall'anno 2021 le spese di personale riferite alle assunzioni, effettuate in data successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento. In caso di finanziamento parziale, ai fini del predetto valore soglia non rilevano l'entrata e la spesa di personale per un importo corrispondente".

- assunzioni a tempo determinato a valere sulle risorse del PNRR (art. 1, comma 1, DL. N. 80/2021), vedi infra, § 2.3.1;
- assunzioni a tempo determinato finalizzate all’attuazione degli interventi del PNRR nei comuni fino a 5.000 abitanti a valere Fondo istituito presso il Ministero dell’Interno (art. 31-bis, commi 5 e 6, D.L. n. 152/2021), vedi infra, § 2.3.2;
- assunzioni a tempo indeterminato degli assistenti sociali finalizzate al raggiungimento dei LEP (art. 1, c. 801, L. Bilancio n. 178/2020; art. 1 commi 734-735 L. Bilancio n. 234/2021); vedi infra, § 1.5;
- assunzioni a tempo determinato per il potenziamento dei servizi sociali (art. 1, comma 200, L. Bilancio n. 205/2017) vedi infra, § 2.2;
- assunzioni del personale educativo finalizzate al raggiungimento dei LEP (art. 1, comma 172, L. Bilancio 234/2021); vedi infra, § 1.6;
- stabilizzazione del personale ex-LSU/LPU (art. 1, comma 495, L. Bilancio n. 160/2019; DPCM 28 dicembre 2020);
- quote del trattamento economico del segretario comunale rimborsate al comune capofila dai comuni convenzionati (art. 3, comma 2, DM Interno 21 ottobre 2020);
- assunzioni di personale a tempo determinato per fare fronte ai maggiori oneri conseguenti agli incentivi per risparmio energetico (art. 1, c. 69, legge n. 178/2020). Si veda in proposito la delibera Corte conti, Sez. controllo per il Veneto, delibera 15 aprile 2021, n. 105;
- stabilizzazione del personale impiegato presso i comuni dei crateri sismici ai sensi dell’art. 57, comma 3, del D.L. n. 104/2020 a valere su risorse statali.

Con riguardo all’applicazione del richiamato principio di neutralità alla spesa di personale e alle correlate entrate, si può fare riferimento alla **delibera della Sezione Liguria n. 91/2020**⁵ che riporta una serie di posizioni univoche, adottate da diverse sezioni regionali e anche dalla Sezione delle Autonomie.

1.2.3 La capacità assunzionale dei Comuni che rispettano il valore-soglia

L’art. 4, comma 1, del Decreto individua i valori-soglia di riferimento di ciascuna fascia demografica, che corrispondono alle medie del rapporto calcolate per ciascuna fascia considerata, incrementate di 4 punti percentuali.

Tabella 1

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	29,50%

⁵ <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/11200/CC-Sez.-Controllo-Liguria-del.-n.-91-20.pdf>

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 250.0000 a 1.499.999 abitanti	28,80%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,30%

Il Decreto ministeriale e la Circolare applicativa chiariscono che **i Comuni che si collocano al di sotto del valore soglia stabilito per la propria fascia demografica** 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;
- nel rispetto della dinamica di crescita delimitata dalla tabella 2 (contenuta nell'art. 5), che individua le percentuali massime di incremento annuale della spesa di personale.

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 250.0000 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%

Rispetto a tali percentuali massime di incremento occorre evidenziare che:

- i valori riportati in tabella hanno come base la **spesa di personale sostenuta nel 2018** (art. 5, comma 1);
- i valori sono incrementali, nel senso che **ciascun valore percentuale assorbe quello**

individuato per le annualità precedenti;

- l'utilizzo di eventuali **resti assunzionali** consente il superamento delle percentuali massime di crescita (art. 5, comma 2);
- 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 (art. 7, comma 1).

È importante chiarire l'applicazione delle nuove regole in materia di determinazione della capacità assunzionale in base al principio di sostenibilità finanziaria, a differenza di quelle in materia di *turn-over*, non portano alla definizione di un budget assunzionale, che può essere speso nell'esercizio di riferimento, ma all'**individuazione di un limite complessivo di spesa.**

Ciò comporta che **le percentuali di crescita annuale individuate dalla Tabella 2 consentono la quantificazione di una spesa aggiuntiva che si somma al valore della spesa di personale registrata nel 2018, e da tale sommatoria si ricava il limite complessivo della spesa di personale nell'anno di riferimento.**

Come evidenziato nell'esemplificazione sintetica che segue, la differenza è sostanziale: qualora ci si limitasse a considerare le percentuali di incremento annuale solo in termini di *budget* assunzionale valevole anno per anno, si perderebbe la possibilità di utilizzare i risparmi derivanti dalla contrazione della spesa rispetto al 2018 ad esempio per cessazioni di personale intervenute a qualsiasi titolo.

Si fa presente che l'art. 5, comma 2, del Decreto attuativo consente ai Comuni che rispettano il valore-soglia la possibilità di impiegare le **facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla Tabella 2.** Su questo punto specifico la Ragioneria Generale dello Stato, con **nota RGS n. 12454/2021**, ha affermato che i due metodi di calcolo sono alternativi tra loro e non cumulativi, per cui nel caso di opzione da parte del Comune per la facoltà concessa dall'art. 5, comma 2, i resti assunzionali non si sommano, ma si sostituiscono agli spazi assunzionali ricavabili in applicazione della tabella n. 2 del Decreto.

Esemplificazione sintetica:

Comuni il cui rapporto tra la spesa del personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati si colloca al di sotto della soglia fissata dalla tabella 1.

I suddetti Comuni, che intendono assumere nuovo personale a tempo indeterminato, possono:

1. incrementare la spesa di personale registrata nel 2018, in misura non superiore alle percentuali indicate nella tabella 2. Tale specifica limitazione della crescita annuale della spesa è prevista fino al **31 dicembre 2024**.

2. in alternativa utilizzare i resti assunzionali dei cinque anni precedenti il 2020 anche in deroga alle percentuali di incremento di cui alla tabella 2, ma comunque entro il limite della soglia di cui alla tabella 1. **Tale possibilità è consentita per il solo periodo 2020-2024.**

In entrambi i casi suddetti devono sussistere tutte le seguenti condizioni:

- 1) le assunzioni devono essere coerenti con i piani triennali di fabbisogno del personale, da raccordare adesso tenuto conto della prevista adozione del PIAO (vedi *infra*);
- 2) deve essere assicurato il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio con asseverazione dell'organo di revisione. In proposito la Corte Conti sezione controllo per la Liguria ha affermato che si tratta di un indice dinamico frutto di stime, riferito alla complessiva sostenibilità finanziaria in prospettiva almeno triennale, delle assunzioni programmate da parte del bilancio dell'ente (delib. 91/2020);
- 3) deve essere garantito che le assunzioni programmate in applicazione dei punti precedenti non determini il superamento dei valori soglia di cui alla Tabella 1 del Decreto.

L'articolo 7 del DPCM 17 marzo 2020 precisa che la maggiore spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato per i comuni sotto la soglia di cui alla tabella 1, effettuata nel rispetto delle condizioni suddette, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa complessiva del personale di cui ai commi 557-quater e 562 della legge n. 296/2006.

Caso pratico:

Comune fino a 1.999 abitanti con incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti = 20%.

La Tabella 1 del decreto fissa il valore-soglia al 28,6%, per cui il Comune può incrementare la spesa per nuove assunzioni applicando le percentuali di incremento della tabella 2.

Spesa di personale 2018 = 100;

Spesa di personale 2021= 80 a causa di cessazioni intervenute dopo il 2018;

Percentuale massima di incremento per l'annualità 2022 definita dalla Tabella 2 = 33% della spesa 2018

Limite complessivo alla spesa di personale nel 2022 = 133

Il Comune nell'annualità 2022 può incrementare la spesa di 53 (non solo di 33).

Onde evitare che l'esemplificazione che precede possa risultare fuorviante a causa del riferimento alle "cessazioni intervenute dopo il 2018", si specifica che con la nuova disciplina **è senz'altro possibile programmare la sostituzione del personale che cessa a qualsiasi titolo nel corso dello stesso anno in cui matura la cessazione**, come chiarito anche dalla **Corte dei Conti, sez. Lombardia, del. n. 167/2021**: *"La sostituzione del personale cessato dal servizio in corso d'anno costituisce assunzione di personale, possibile entro i limiti di capacità assunzionale del comune. Tale capacità deve essere improntata al "principio della sostenibilità finanziaria" della spesa, misurata attraverso i valori soglia e le percentuali come definiti dall'art. 33, co. 2, del D.L. 34/2019 e dalle relative disposizioni di attuazione approvate con D.M. 17 marzo 2020"*.

1.2.4 La capacità assunzionale dei Comuni che superano sia il valore-soglia che il valore di rientro

L'art. 6 del Decreto individua una seconda e più elevata misura di valore-soglia (che qui denominiamo "valore di rientro", per differenziarlo dal valore-soglia definito dalla Tabella 1) per ciascuna fascia demografica.

Tabella 3

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	33,5 %
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	32,6 %
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	31,6 %
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	31,2 %
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	30,9 %
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	31,0 %
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	31,6 %
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	32,8 %
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	29,3 %

I Comuni con incidenza tra spesa di personale ed entrate correnti più elevata rispetto ai valori-soglia stabiliti in Tabella 3 sono tenuti ad adottare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto per convergere, al massimo nell'anno 2025, verso il valore di rientro. La Circolare chiarisce che a tal fine gli Enti 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.

L'art. 6 del Decreto, in coerenza con la norma primaria, prevede una riduzione del *turn-over* al 30%, sino al raggiungimento della soglia, solo a partire dall'anno 2025, nel caso in

cui a tale data non sia stata raggiunta la soglia-obiettivo.

È importante chiarire che i Comuni che si trovano in questa condizione non sono soggetti ad alcun divieto assunzionale. Come precisato infatti dalla **Corte dei Conti, sez. Sicilia, del. n.131/2020**: *“gli enti caratterizzati da elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti secondo le disposizioni di cui all’art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e del relativo decreto attuativo del 17 marzo 2020 (c.d. “non virtuosi”) non sono, per ciò solo, privati di ogni facoltà di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato, ma l’entità dei relativi spazi assunzionali deve essere determinata in misura tale da risultare compatibile con il percorso di graduale riduzione annuale del rapporto di sostenibilità finanziaria che gli stessi sono chiamati a compiere”*.

La stessa **sez. Sicilia, con del. N. 61/2021**, oltre a ribadire questo principio, ha chiarito che ai comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti è preclusa la possibilità di optare per l’utilizzo dei resti assunzionali dell’ultimo quinquennio ai sensi dell’art. 5, comma 2, del Decreto attuativo.

Esemplificazione sintetica:

I Comuni che presentano un’incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti superiore rispetto ai valori di rientro definiti dalla Tabella 3 del Decreto devono adottare un piano di rientro progressivo nei valori percentuali indicati dalla Tabella.

Come precisa la delibera della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Liguria, 20 ottobre 2020, n. 91, **“il legislatore non impone un rientro immediato e nemmeno il blocco delle assunzioni, ma di adottare un “percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto”, fino al conseguimento, nel 2025, del valore soglia massimo (indicato nella Tabella 3 del decreto), “anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento”, percentuale che si riduce, obbligatoriamente, al 30 per cento dal 2025, in caso di inadempimento”**.

Caso pratico:

Comune fino a 1.999 abitanti con incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti = 35%

La Tabella 1 del decreto fissa il valore-soglia al 28,6% e la tabella 3 definisce la soglia di rientro al 32,6% per cui il Comune nell’anno 2022 può effettuare nuove assunzioni di personale a patto che l’incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti sia inferiore al 35%.

Il miglioramento del rapporto può essere ottenuto sia intervenendo sulle entrate che sulla

spesa di personale: pertanto, **qualora nell'anno 2022 sia previsto un incremento delle entrate correnti, il Comune non dovrà ridurre la spesa di personale.**

Entro il 2025 si dovrà convergere gradualmente verso la soglia di rientro del 32,6%.

1.2.5 La capacità assunzionale dei Comuni che superano il valore-soglia ma rispettano il valore di rientro

Si tratta dei Comuni con un'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti intermedia, ai quali è richiesto di non peggiorare il valore di tale incidenza.

Il Decreto individua, all'art. 6, comma 3, la fattispecie dei Comuni per i quali l'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti si colloca in posizione intermedia rispetto ai valori soglia definiti dalle tabelle 1 e 3: questi Enti, in ciascun esercizio di riferimento, non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Conseguentemente, nell'eventualità di una dinamica incrementale delle entrate, i Comuni che si trovano nella fascia intermedia potranno corrispondentemente aumentare anche la spesa di personale prevedendo un numero di assunzioni superiore a quello delle cessazioni. Questa lettura è confermata dalle indicazioni rese in sede consultiva dalla **Corte dei Conti, sez. Veneto, del. n. 15/2021**, secondo cui: *“un ente intermedio... - ovvero il cui rapporto, ai sensi dell'art. 33, co. 2, del D.L. n. 34/2019, fra spese di personale (come da ultimo rendiconto) e la media delle entrate correnti nel triennio al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia pari a una percentuale compresa fra i due valori soglia previsti dal D.M. 17.03.2020 attuativo dello stesso D.L. n. 34/2019 – potrà effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato eventualmente anche coprendo il turn over al 100% e cumulando i resti assunzionali a condizione che:*

- non sia superato il valore soglia determinato dal rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto approvato

- l'ente, mediante i propri strumenti di programmazione, abbia ponderato attentamente la sostenibilità dell'onere conseguente alla provvista di personale in un'ottica pluriennale che tenga in debita considerazione il livello delle entrate correnti e il rapporto tra queste e la spesa corrente, assicurando, dunque, stabili equilibri di bilancio anche in chiave prospettica”.

Esemplificazione sintetica:

I Comuni che registrano un rapporto compreso tra il valore-soglia definito dalla Tabella 1 e il valore di rientro definito dalla Tabella 3 non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione

approvato.

Per **ultimo rendiconto della gestione approvato**, si intende “*il primo rendiconto utile approvato in ordine cronologico a ritroso rispetto all’adozione della procedura di assunzione del personale (...)*” (v. **Corte conti, Sez. contr. Emilia Romagna, delibera 29 giugno 2020, n. 55**).

Caso pratico:

Comune fino a 1.999 abitanti con incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti = 30%

La Tabella 1 del decreto fissa il valore-soglia al 28,6% e la tabella 3 definisce la soglia di rientro al 32,6% per cui il Comune nell’anno 2022 può effettuare nuove assunzioni di personale a patto che l’incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti non sia superiore al 30%.

Anche in questo caso un incremento delle entrate si riflette sulla capacità assunzionale: qualora nell’anno 2022 sia previsto un incremento delle entrate correnti, il Comune potrà incrementare conseguentemente la spesa di personale, a patto di mantenere invariato il rapporto di incidenza tra spesa ed entrate.

1.3 Misure per i piccoli Comuni associati in Unioni

Una misura richiesta dall’ANCI per i piccoli Comuni è contenuta al comma 3 dell’art. 5, del DM 17 marzo 2020. Come chiarito anche dalla Circolare, 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, per il periodo 2020-2024, di 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.

A tal proposito, si ricorda la modifica di cui all’articolo 1, comma 450, della legge n.190/2014 che prevede, per i Comuni facenti parte di Unioni o di altre forme associative

di poter cumulare le spese di personale e le facoltà assunzionali⁶. Tale disposizione, si ricorda, ha introdotto il comma 31-quinquies all'art. 14 del D.L. n. 78/2010 di cui al successivo paragrafo.

1.4 La determinazione della capacità assunzionale nelle Unioni di Comuni

Con riguardo alle Unioni di comuni, si è manifestata la problematica se a questi enti sia da considerare applicabile - ed in caso positivo con quali modalità - la disciplina dell'articolo 33 del D.L. n. 34/2019.

Sulla questione si è espressa la Sezione Autonomie della Corte dei Conti attivata dalla Sezione di controllo della Lombardia con delibera 4/2021, circa la possibilità (da parte dell'ente associativo) di considerare, ai fini del valore soglia di cui al DPCM, le entrate correnti dell'Unione al netto dei trasferimenti dei comuni verso l'Unione medesima, nonché quale fascia demografica assegnare all'Unione.

La **Sezione Autonomie con delibera 13 aprile 2021, n. 4**, in prima istanza ripercorre le norme in materia di personale che regolano le Unioni:

- ✓ le prime dettate dall'articolo 14, c. 31-quinquies, del D.L. n. 78/2010, come introdotto dal sopra citato comma 450 della legge n.190/2014: *“Nell’ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l’invarianza della spesa complessivamente considerata.”* La norma fa espresso riferimento alle unioni o convezioni di cui al comma 28, che prevede l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni fino a 5000 abitanti o 3000 se appartenenti a comunità montane;
- ✓ il comma 28-bis dello stesso articolo 14 dispone che alle unioni obbligatorie si applica l'articolo 32 del TUEL. Il comma 5 dispone quanto segue: *“Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell’Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di*

⁶ Per completezza di trattazione si rammenta che il citato comma 450 alla lett. a), come modificata, da ultimo, dalla dall'art. 21, c. 2-bis, del D.L. n. 50/2017, come convertito dalla legge n .96/2017, dispone quanto segue: *“450. Al fine di promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata:*

a) ai comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato;”.

razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte”.

- ✓ il comma 229 della legge n. 208/2015, dispone che “A decorrere dall'anno 2016 (...) le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.”

La Sezione si sofferma quindi sul contenuto della richiesta, rilevando che “i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale”, indicati dall'articolo 32 TUEL, sono quelli di cui al comma 229 della legge n. 208/2015, disposizione non espressamente abrogata e che “costituisce norma speciale applicabile alle Unioni dei comuni quanto ai vincoli assunzionali.”

Difatti, prosegue la Sezione, l'articolo 33 del D.L. n. 34 e la successiva modifica non menziona tra i destinatari della normativa le Unioni di comuni; d'altronde, i parametri e le soglie indicate dal decreto applicativo, sono tarati sui bilanci dei comuni e non possono riferirsi alle Unioni.

È del tutto evidente che l'applicazione diretta del DM alle Unioni determinerebbe un regime peggiorativo della spesa a fronte della non sovrapponibilità dei valori soglia individuati dal DM con i dati di bilancio delle Unioni.

Conclusivamente:

1) “L'art. 33, co. 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 27 dicembre 2019, n. 162 e ss.mm. e ii. e il decreto interministeriale del 17 marzo 2020, i quali fissano la disciplina per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per i Comuni, non si applicano alle Unioni di Comuni.”

2) “le facoltà di assunzione delle Unioni dei comuni sono tuttora disciplinate dall'art. 1, comma 229, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 che costituisce norma speciale (...).”

Un'integrazione in materia è stata fornita dalla **delibera 17 gennaio 2022, n. 5 della Sezione di controllo per il Veneto**, che dopo avere ricordato il principio di diritto espresso dalla Sezione Autonomie, afferma che l'Unione, ai fini delle assunzioni, oltre a quanto disposto dal comma 229 della legge 208 del 2015 con riguardo all'articolo 32 del Tuel, può valersi degli spazi assunzionali ulteriori ceduti dai comuni “virtuosi”. In questo caso, precisa la Sezione, vengono assunte dall'Unione anche le due conseguenze degli spazi assunzionali aggiuntivi, ossia: la deroga ai commi 557 e 562 e la possibilità di

adeguamento del limite del trattamento accessorio. Rimane inteso che dette assunzioni potranno avvenire a condizione che i comuni ne tengano conto come se si trattasse di maggiore spesa propria, quindi rinunciando corrispondentemente al proprio spazio assunzionale.

1.5 Le assunzioni degli assistenti sociali finalizzate al raggiungimento dei LEP (art. 1 c. 797 e ss. legge Bilancio n. 178/2020; art. 1 commi 734-735 legge di Bilancio n. 234/2021)

La legge di Bilancio per il 2021 (L. n. 178/2020), all'art. 1, commi 797 e seguenti, ha accolto parzialmente una richiesta dell'ANCI, volta al **potenziamento del sistema dei servizi sociali territoriali**, attraverso la concessione di un contributo economico statale per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali da parte degli ambiti territoriali e dei Comuni che ne fanno parte.

Il contributo, di natura strutturale, ammonta:

- a **40.000 euro annui** per ogni assistente sociale assunto in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 residenti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000 residenti;
- a **20.000 euro annui** per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

Di conseguenza, per beneficiare del contributo statale, gli ambiti devono garantire con risorse proprie il rapporto di 1 assistente sociale per 6.500 residenti.

Il comma 798 stabilisce che entro il 28 febbraio di ogni anno, ciascun ambito territoriale, anche per conto dei Comuni appartenenti allo stesso, invia al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, secondo le modalità da questo definite, un prospetto riassuntivo che indichi, per il complesso dell'ambito e per ciascun comune, con riferimento all'anno precedente e alle previsioni per l'anno corrente, il numero medio di assistenti sociali in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (ed equivalente a tempo pieno) e la suddivisione dell'impiego degli assistenti sociali per area di attività.

Il contributo è attribuito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali a valere sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. In sede di decreto annuale di riparto del Fondo è riservata a tale fine una quota massima di 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.

Le somme necessarie all'attribuzione dei contributi sono determinate, sulla base dei prospetti riassuntivi inviati dagli ambiti territoriali, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro il 30 giugno di ciascun anno.

Il comma 801 contiene l'espressa previsione per cui **alle assunzioni finanziate a valere sulle risorse ministeriali si applica la disciplina prevista dall'art. 57, comma 3-septies, del DL n. 104/2020**, in base al quale le spese di personale etero-finanziate, e le corrispondenti entrate, non rilevano ai fini del rispetto dei valori-soglia individuati dal DM 17 marzo 2020 per la definizione della capacità assunzionale dei Comuni.

Il successivo comma 803 prevede la possibilità fino al 31 dicembre 2023 di indire procedure concorsuali per l'assunzione a tempo indeterminato riservate, in misura non superiore al 50 per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale con qualifica di assistente sociale che possieda tutti i requisiti di cui all'articolo 20, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno.

Tutte le informazioni, aggiornamento e FAQ su queste misure sono consultabili sul sito del Ministero del lavoro, al seguente link:

<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Potenziamento-servizi/Pagine/default.aspx>

Si fa presente inoltre che **la legge di Bilancio 2022 (l. n. 234/2021), con i commi 734-735 dell'art. 1, ha ulteriormente potenziato questa misura.**

La norma modifica l'art. 1, c. 449, lettera d-*quinquies*), della legge n. 232/2016 specificando che la quota del **Fondo di Solidarietà Comunale** finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali tiene conto del LEP di 1 assistente sociale ogni 5000 abitanti, definito dalla legge di Bilancio 2021 (art. 1, c. 797), affinché venga gradualmente raggiunto entro il 2026, alla luce dell'istruttoria condotta dalla Commissione per i fabbisogni standard, l'obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 6.500. La norma estende altresì a questi contributi le deroghe ai vincoli finanziari alla spesa di personale stabiliti dal richiamato comma 801 della legge di Bilancio 2021.

1.6 Le assunzioni del personale educativo finalizzate al raggiungimento dei LEP (art. 1, comma 172, legge di Bilancio n. 234/2021)

L'art. 1, comma 172, della legge di Bilancio 2022 (l. n. 234/2021), ha disposto l'incremento del fondo di solidarietà comunale al fine di riallineare il fondo all'aumento delle risorse per il potenziamento degli asili nido, dei servizi in materia sociale e del trasporto dei disabili.

La norma contiene l'importante specificazione che i comuni possono procedere all'assunzione del personale necessario alla diretta gestione dei servizi educativi per l'infanzia utilizzando le risorse del fondo e nei limiti delle stesse, e che in tal caso si applica l'articolo 57, comma 3-septies, del più volte richiamato D.L. n. 104/2020, e di conseguenza le relative spese e corrispondenti entrate sono neutre ai fini della determinazione della capacità assunzionale del Comune.

1.7 La riforma della disciplina assunzionale delle Città metropolitane

Per effetto dell'art. 17 del D.L. 162 del 2019, la nuova disciplina delle assunzioni di cui all'articolo 33 del D.L. 34 del 2019 è stata estesa alle Province e Città metropolitane. La Conferenza Stato-Città nella seduta del 16 dicembre 2021, ha espresso intesa sullo schema di Decreto, al momento ancora in corso di emanazione, che attua la previsione contenuta nell'art. 33, comma 1-bis, del D.L. n. 34/2019.

Di conseguenza si dispone, per le assunzioni nelle Città metropolitane, il superamento della regola del *turn-over* (capacità assunzionale determinata esclusivamente sulla base delle risorse finanziarie che si liberano a causa delle cessazioni di personale) e l'introduzione della regola della sostenibilità finanziaria (capacità assunzionale determinata in base al rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti).

È previsto inoltre l'adeguamento delle risorse destinate al fondo per i trattamenti economici accessori e alle posizioni organizzative, prevedendo che tali risorse 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.

Si fa presente che il nuovo decreto non si applica alle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, a causa della differente legislazione regionale sul ridimensionamento degli organici, che quindi continueranno ad applicare la regola del *turn-over*.

La determinazione della capacità assunzionale in base al *turn-over*. In base alla disciplina previgente all'emanazione del Decreto, le Città metropolitane possono utilizzare per nuove assunzioni a tempo indeterminato il 100% della spesa del personale cessato nell'anno precedente (regola del *turn-over*). Inoltre, in attuazione della previsione contenuta nell'art. 3, comma 5-sexies, del DL n. 90/2014, per il triennio 2019-2021 le Città metropolitane possono cumulare anche le cessazioni programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo *turn-over*.

La nuova regola della sostenibilità finanziaria per le assunzioni delle Città metropolitane. Il Decreto prevede che dal 2022 le Città metropolitane possono procedere

ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi, che, 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, non determini il superamento del valore-soglia (percentuale) definito per ciascuna fascia demografica dallo schema di decreto:

- a) Città metropolitane con meno di 750.000 abitanti, 25,3 per cento;
- b) Città metropolitane da 750.000 a 1.499.999 abitanti, 14,2 per cento;
- c) Città metropolitane con 1.500.000 di abitanti e oltre, 16,2 per cento.

In particolare, a decorrere dal 2022, le Città metropolitane che si trovano al di sotto del valore-soglia possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2019, in misura non superiore al 22% nel 2022, al 24% nel 2023 e al 25% nel 2024.

È prevista in alternativa, qualora più conveniente, la possibilità di cumulare le capacità assunzionali da *turn-over* non utilizzate degli ultimi 5 anni (c.d. resti assunzionali).

Le Città metropolitane che dovessero trovarsi al di sopra di tale valore soglia, dovranno invece adottare 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.

Si tratta, di fatto, di uno schema semplificato rispetto a quello che disciplina la determinazione della capacità assunzionali dei Comuni, trattato nei primi paragrafi del presente capitolo, al quale si rinvia per tutti gli aspetti di disciplina comune.

1.8 Gli adempimenti preliminari per le assunzioni di personale

Nell'intento di fornire un supporto che consideri quanto possibile l'intero quadro normativo applicabile in materia, appare opportuno evidenziare le ulteriori condizioni necessarie ai fini delle assunzioni di personale da parte dei comuni:

1. **Programmazione triennale fabbisogno del personale** – art. 91, Tuel e art. 6 D.Lgs. n. 165 del 2001. Da rilevare che in sede di formazione del nuovo Piano integrato di attività e organizzazione – PIAO, di cui all'articolo 6 del D.L. n. 80 del 2021, andranno individuati, compatibilmente con il PTFP, strumenti e obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne.
In relazione al nuovo Piano integrato di attività e organizzazione – PIAO, si rammenta che il D.L. 30.12.2021 n.228, all'art.1, c.12, ha disposto il rinvio:

- al 31 marzo 2022 dei decreti volti ad abrogare gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal nuovo PIAO;
 - al 30 aprile 2022 l'adozione dello stesso PIAO.
2. **Rideterminazione della dotazione organica e verifica delle eccedenze** e del personale in soprannumero – art.33 D. lgs 165 del 2001;
 3. Adozione del **piano delle azioni positive** o delle pari opportunità – D.lgs. 198/2006;
 4. Adozione del **Piano della Performance** – art. 10 D. lgs. n. 150/2009 che sarà assorbito in un'apposita sezione del PIAO;
 5. **Trasmissione alla BDAP** delle informazioni relative ai patti di solidarietà – c. 508 L. n. 232/2016;
 6. **Certificazione dei crediti** attraverso piattaforma informatica – art. 9 D.L. n. 185/2008;
 7. Rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei **bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato**, e invio dei relativi dati alla BDAP - art. 9, comma 1-*quinquies*, D.L. n. 113/2016.

Le assunzioni in regime di esercizio provvisorio. Stante la natura autorizzatoria del bilancio pluriennale, si deve ritenere che lo stanziamento delle risorse per le assunzioni del personale consente l'effettuazione delle assunzioni, anche in esercizio provvisorio.

In particolare, è indiscutibile che il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo, imposto dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, D.L. n. 113/2016 agli enti che non hanno rispettato il termine per l'approvazione del bilancio di previsione, opera solo nel momento in cui detto termine è scaduto, e quindi non durante il periodo di esercizio provvisorio consentito da una proroga del termine per l'approvazione del bilancio stesso.

Sul punto si deve però far presente che la Corte dei conti, **Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 37/2020**, ha affermato che in costanza di esercizio provvisorio, è possibile procedere all'assunzione di nuovo personale a condizione che ciò non implichi una spesa mensile superiore ad un dodicesimo delle somme previste nell'ultimo bilancio definitivamente approvato.

CAPITOLO 2

LE ASSUNZIONI A TEMPO DETERMINATO: PROCEDURE ORDINARIE E PROCEDURE SPECIALI PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR

2.1 La disciplina ordinaria per le assunzioni a tempo determinato: i vincoli ordinamentali e finanziari (art. 36, D.Lgs. n. 165/2001, art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010; art. 259, comma 6, TUEL)

Il ricorso da parte dei Comuni a forme di lavoro flessibile incontra una serie di limitazioni di carattere ordinamentale e finanziario.

Secondo quanto disposto dall'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 9 del D.Lgs. n. 75/2017, *“le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché' avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare i contratti di cui al primo periodo del presente comma soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35”*.

È importante sottolineare quanto previsto dal comma 5-quinquies dell'art. 36, secondo cui i limiti ordinamentali definiti dallo stesso articolo per il ricorso al tempo determinato, non si applicano al reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) presso le istituzioni scolastiche ed educative statali e degli enti locali, fermo comunque il divieto di conversione a tempo indeterminato.

Come recentemente confermato dalla Corte di Cassazione (sent. n. 6089/2021) per la Pubblica amministrazione vige la regola per la quale i contratti di lavoro a termine possono avere una durata massima di 36 mesi (durata che nel settore privato è stata ridotta a 24 mesi dal D.L. n. 87/2018).

Considerato che dalla illegittima reiterazione dei contratti a termine alle dipendenze di una PA non può derivare, per espressa previsione di legge, la conversione del rapporto a tempo indeterminato, il richiamato art. 36 dispone che i lavoratori interessati hanno diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative, e che la violazione di tali disposizioni costituisce causa di responsabilità dirigenziale.

L'art. 23 del D.Lgs. n. 81/2015 stabilisce che: *“salvo diversa disposizione dei contratti collettivi non possono essere assunti lavoratori a tempo determinato in misura superiore al 20 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al 1° gennaio dell'anno di assunzione, con un arrotondamento del decimale all'unità superiore qualora esso sia eguale o superiore a 0,5. Nel caso di inizio dell'attività nel corso dell'anno, il limite percentuale si computa sul numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al momento dell'assunzione. Per i datori di lavoro che occupano fino a cinque dipendenti è sempre possibile stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato. Sono esclusi stagionali e sostituzioni di personale assente”*.

Il CCNL Funzioni locali 21 maggio 2018 ha attuato la previsione normativa, prevedendo (art. 50, comma 4) che le ipotesi di contratto a tempo determinato esenti da limitazioni quantitative, oltre a quelle individuate dal D.Lgs. n. 81/2015, sono:

- a) attivazione di nuovi servizi o attuazione di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento di quelli esistenti;
- b) particolari necessità di enti di nuova istituzione;
- c) introduzione di nuove tecnologie che comportino cambiamenti organizzativi o che abbiano effetti sui fabbisogni di personale e sulle professionalità;
- d) stipulazione di contratti a tempo determinato per il conferimento di supplenze al personale docente ed educativo degli enti locali;
- e) stipulazione di contratti a tempo determinato per l'assunzione di personale da adibire all'esercizio delle funzioni infungibili della polizia locale e degli assistenti sociali;
- f) personale che afferisce a progetti finanziati con fondi UE, statali, regionali o privati;
- g) realizzazione di eventi sportivi o culturali di rilievo internazionale;
- h) proroghe dei contratti di personale a tempo determinato interessato dai processi di stabilizzazione.

Sotto il profilo dei limiti di carattere finanziario, rileva quanto previsto dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, in applicazione del quale i Comuni, le Città metropolitane e le Unioni di comuni possono ricorrere a contratti di lavoro flessibile complessivamente intesi, nel limite della spesa a tal fine sostenuta nell'anno 2009.

Tale percentuale è ridotta al 50% per gli enti non in regola con gli obblighi di contenimento della spesa di personale previsti dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296/2006.

Sono da ritenersi escluse dal limite tutte le spese di personale che trovano copertura in etero-finanziamenti. Non confluiscono nel limite altresì le spese per il personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000.

Per gli enti che nel 2009 non hanno sostenuto alcuna spesa per contratti di lavoro flessibile, il limite è dato dalla media del triennio 2007/2009 (Dipartimento Funzione Pubblica, circolare 5/2013; Corte conti, Sezione Autonomie, delibera n. 13/2015). Ulteriormente, qualora l'Ente non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali riferite a rapporti di lavoro flessibile né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, è comunque consentita una spesa per nuovi contratti di lavoro flessibile per far fronte a servizi essenziali (Corte conti, Sezione Autonomie, delibera n. 1/2017)

Una previsione più stringente è contenuta nell'art. 259, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000 per gli Enti in dissesto, per i quali la spesa per il personale a tempo determinato deve essere ridotta a non oltre il 50% della spesa media sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno a cui si riferisce l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

2.2 Le deroghe ai limiti finanziari per il tempo determinato

Oltre alle fattispecie prima indicate (contratti a tempo determinato ex art. 110, comma 1, TUEL e contratti a tempo determinato finanziati con risorse esterne – vedi al riguardo anche l'elencazione contenuta nel § 1.2.2 – la neutralità delle spese etero-finanziate), ulteriori specifiche disposizioni di legge prevedono che determinate tipologie di contratti a termine siano esclusi dai vincoli di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2021:

- **assunzioni di carattere stagionale a tempo determinato** i cui oneri siano integralmente a carico di risorse, già incassate nel bilancio dei comuni, derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati (art. 22, D.L. n. 50/2017);
- **assunzioni di assistenti sociali a tempo determinato** con risorse Fondo povertà - REI-reddito di inclusione (art. 1, comma 200, L. n. 205/2017).

Inoltre, i limiti finanziari previsti dall'art. 1, commi 557 e ss. della legge n. 296/2006, non si applicano alle assunzioni di personale stagionale assunto con forme di contratto a tempo determinato, che sono strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a significative presenze di turisti nei comuni con popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti.

2.3 Le assunzioni straordinarie a tempo determinato per l'attuazione del PNRR

I provvedimenti emergenziali che si sono succeduti nella seconda metà del 2021 hanno dato seguito alle richieste dell'ANCI di mettere gli enti locali in condizione di rafforzare i propri organici al fine di consentire l'attuazione dei progetti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), attraverso un **piano straordinario di assunzioni a tempo determinato**.

I principali riferimenti normativi, che saranno approfonditi nei paragrafi seguenti, sono:

- **l'art. 1 del D.L. n. 80/2021**, che ha previsto la possibilità per tutti gli Enti locali coinvolti nell'attuazione dei progetti del PNRR (quindi anche Comuni, Città metropolitane, Unioni di Comuni) di effettuare **assunzioni a tempo determinato** e conferire incarichi di collaborazione **a valere sulle risorse del PNRR**;
- **l'art. 31-bis del D.L. n. 152/2021**, convertito con modificazioni in legge n. 233 del 29 dicembre 2021, che ha ampliato i vincoli finanziari al lavoro flessibile per consentire ai Comuni **assunzioni a tempo determinato a valere su proprie risorse di bilancio**;
- **l'art. 1, comma 562, della legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021)**, che ha escluso la spesa per le **assunzioni a tempo determinato necessarie alle Città metropolitane** per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR dai limiti di spesa ex art. 33 del D.L. n. 34/2019 e art. 1, commi 557 e ss. L. n. 296/2006.

È importante sottolineare sin d'ora che queste misure sono complementari tra loro, per cui eventuali fabbisogni di personale che non siano finanziabili a valere sugli investimenti realizzati con risorse PNRR e con le modalità di cui alla circolare n. 4 della Ragioneria Generale dello Stato di cui si dirà nel paragrafo che segue, in quanto non rendicontabili all'Unione europea, potranno essere comunque soddisfatti attingendo dagli spazi finanziari aggiuntivi concessi ai Comuni dal D. L. n. 152/2021.

Si fa inoltre presente che, grazie alla riformulazione ottenuta dall'ANCI della norma che sanziona con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo gli Enti che non hanno rispettato i termini per l'approvazione del bilancio, del rendiconto, del consolidato, o che non hanno provveduto alla trasmissione dei relativi dati alla BDAP, è in ogni caso consentito procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del PNRR, sia attingendo ai fondi dell'Unione europea che con risorse proprie⁷.

⁷ Art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. n. 113/2016: "1-quinquies. In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo. **Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia**".

2.3.1 La Circolare RGS n. 4/2022 in materia di assunzioni a TD a valere sulle risorse del PNRR (art. 1 D.L. n. 80/2021)

Il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 e recante “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia*”, convertito in legge n. 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto una pluralità di misure straordinarie volte a consentire il potenziamento della capacità amministrativa di tutte le PPAA coinvolte nell’attuazione del PNRR.

Tra queste spicca la **possibilità di effettuare assunzioni straordinarie a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione attingendo dalle risorse del PNRR**, disciplinata dall’art. 1 del Decreto. In dettaglio, l’art. 1 ha introdotto la possibilità per le amministrazioni titolari dei singoli interventi previsti nel PNRR di imputare nel relativo quadro economico del progetto i costi per il personale assunto a tempo determinato e specificamente destinato a realizzare i progetti di cui le medesime amministrazioni hanno la diretta titolarità di attuazione.

Nella sua prima versione, la norma prevedeva che tutte le assunzioni e gli incarichi fossero soggetti ad autorizzazione preventiva da parte del Ministero titolare dell’intervento, di concerto con la ragioneria generale dello stato.

L’ANCI ha da subito segnalato la criticità di tale doppia procedura autorizzatoria che rischiava di rallentare non poco la realizzazione degli investimenti a valere sulle risorse del PNRR e ne ha chiesto un correttivo che è stato approvato con l’art. 9, comma 18-bis, del D.L. n. 152/2021 convertito in legge n. 233/2021 che ha innovato in modo significativo l’art. 1 del D.L. n. 80/2021, semplificandone le modalità applicative⁸.

⁸ Art. 1, comma 1, del D.L. n. 80/2021, con evidenziate le modifiche introdotte dal D.L. n. 152/2021: “1. *Al di fuori delle assunzioni di personale già espressamente previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, di seguito «PNRR», presentato alla Commissione europea ai sensi degli articoli 18 e seguenti del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto. **A tal fine, con circolare del Ministero dell’economia e delle finanze sono stabiliti le modalità, le condizioni e i criteri in base ai quali le amministrazioni titolari dei singoli interventi possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il predetto personale da rendicontare a carico del PNRR.** Il predetto reclutamento è effettuato in deroga ai limiti di spesa di cui all’art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e alla dotazione organica delle amministrazioni interessate. **L’ammissibilità di ulteriori spese di personale a carico del PNRR rispetto a quelle di cui al secondo periodo** è oggetto di preventiva verifica da parte dell’Amministrazione centrale titolare dell’intervento di cui all’art. 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, di concerto con il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – Servizio centrale per il PNRR del Ministero dell’economia e delle finanze. La medesima procedura si applica per le spese relative ai servizi di supporto e consulenza esterni. Per i reclutamenti di cui ai commi 4 e 5, ciascuna amministrazione, previa verifica di cui al presente comma, individua, in relazione ai progetti di competenza, il fabbisogno di personale necessario all’attuazione degli stessi. In caso di verifica negativa le*

In particolare, in base alle nuove disposizioni, è stata **eliminata l'autorizzazione preventiva per le spese di personale inserite nei quadri economici**, e si è affidato ad apposita Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stabilire le modalità, le condizioni e i criteri in base ai quali le amministrazioni interessate possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il personale da rendicontare a carico del PNRR. **Resta di conseguenza sottoposta a verifica preventiva da parte dell'Amministrazione centrale titolare dell'intervento solo l'ammissibilità delle ulteriori spese di personale a carico del PNRR, diverse da quelle inserite nei quadri economici, con modalità demandate ad apposita Circolare.**

Le modalità attuative dell'art. 1 sono quindi state definite dalla Circolare n. 4/2022 della Ragioneria generale dello Stato.

La Circolare ha preliminarmente chiarito in modo definitivo che anche **i Comuni, le Città metropolitane e le Unioni di comuni, quando sono soggetti attuatori di progetti e azioni finanziati con il PNRR, sono da considerare ricompresi tra le "amministrazioni titolari di interventi del PNRR"**, e quindi possono procedere con le modalità di reclutamento speciale previste dall'art. 1 del D.L. n. 80/2021, e in particolare **individuare autonomamente il fabbisogno di personale**, nel rispetto dei criteri definiti dalla Circolare e dagli ulteriori criteri eventualmente individuati dai bandi, da inserire nei quadri economici al fine di richiederne il finanziamento a valere sul PNRR.

In particolare: *"per "Amministrazioni titolari di interventi del PNRR" si intendono tutte le Amministrazioni, centrali e territoriali, che, quali soggetti attuatori, hanno la titolarità di progetti e azioni finanziati con le risorse indicate nel PNRR, laddove invece, con la dizione "Amministrazione centrale titolare dell'intervento" di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, si intende ciascuna Amministrazione centrale responsabile dell'attuazione delle linee di intervento censite nel PNRR, come indicato nella tabella A allegata al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 e sue successive modifiche e integrazioni"*

Spese ammissibili al PNRR. La Circolare afferma in termini generali che sono ammissibili alla rendicontazione sul PPNRR **tutti i costi riferiti alle attività, anche espletate da esperti esterni, specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti**⁹. In questa categoria rientrano le spese per il personale incaricato di espletare funzioni e attività

Amministrazioni possono assumere il personale o conferire gli incarichi entro i limiti delle facoltà assunzionali verificate".

⁹ Sul punto, specifica la Circolare: *"Come chiarito anche dai Servizi della Commissione europea, l'attività di supporto operativo alle strutture interne può essere inclusa come parte del costo delle riforme o degli investimenti "se ciò è essenziale per l'attuazione della riforma o dell'investimento proposto"*".

strettamente necessarie a realizzare progetti finanziati dal PNRR e proveniente da reclutamenti a tempo determinato in attuazione dell'art. 1 del D.L. n. 80/2021.

Si riporta l'**elencazione esemplificativa (e non esaustiva)** contenuta nella Circolare, delle tipologie di attività espletabili dal personale assunto a valere sulle risorse dell'Unione europea:

- incarichi di progettazione, servizi di direzione lavori, servizi di architettura e ingegneria;
- collaudo tecnico-amministrativo;
- incarichi per indagini geologiche e sismiche, incarichi per le operazioni di bonifica archeologica;
- incarichi in commissioni giudicatrici;
- altre attività tecnico-operative strettamente finalizzate alla realizzazione dei singoli progetti finanziati dal PNRR.

Come detto, quella che precede è un'elencazione esemplificativa e assolutamente non esaustiva dei profili professionali che possono essere assunti a valere sulle risorse PNRR dai Comuni in quanto soggetti attuatori.

Nulla vieta in definitiva di poter assumere a tempo determinato un istruttore tecnico per attività specialistiche, ad esempio, di istruttoria delle procedure di esproprio previste dal progetto o di autorizzazioni ambientali o paesaggistiche se ciò fosse necessario alla realizzazione, nei tempi previsti, dell'intervento finanziato.

Va segnalato inoltre che, in base a quanto previsto dall'art. 1, commi 4 e 5, del D.L. n. 32/2019 (c.d. Sblocca cantieri), i soggetti attuatori di opere sono autorizzati ad avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi¹⁰.

Inoltre, deve ritenersi che tra le spese ammissibili ai sensi dell'art. 1 del D.L. n. 80/2021 e della Circolare n. 4/2022 rientrano anche gli incarichi di supporto al RUP, come già chiarito dal Mef in risposta ad una richiesta di chiarimento del Ministero dell'Istruzione.

Di conseguenza i Comuni, le Unioni e le Città metropolitane interessate potranno individuare il proprio fabbisogno di personale aggiuntivo necessario per l'attuazione

¹⁰ Art. 1 del D.L. n. 32/2019: "4. Per gli anni dal 2019 al 2023 i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Le opere la cui progettazione è stata realizzata ai sensi del periodo precedente sono considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione.

5. I soggetti attuatori di opere sono autorizzati ad avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo".

degli interventi del PNRR in piena autonomia e senza alcuna procedura autorizzatoria preventiva.

La Circolare specifica che **tali spese potranno avere ad oggetto esclusivamente nuove assunzioni, non potendosi procedere al finanziamento di spese relative al personale già incluso negli organici** delle amministrazioni.

Inoltre, la stessa Circolare individua le percentuali massime che le spese di personale potranno raggiungere per ogni singola progettualità, nonché gli importi massimi in termini di valore assoluto, secondo lo schema che segue.

Fascia	Percentuale	Fascia finanziaria di progetto (costo totale ammesso a finanziamento)	Massimale costo personale da imputare al progetto
A	10	Fino a 5.000.000	250.000
B	5	Da 5.000.001 a 15.000.000	600.000
C	4	Da 15.000.001 a 50.000.000	1.500.000
D	3	Da 50.000.000	3.000.000

Ai fini della corretta lettura della Tabella, si specifica che la stessa individua un doppio limite:

- **la spesa di personale ammissibile a rimborso non deve superare la percentuale** individuata in relazione al totale del costo finanziato, inoltre:
- in ogni caso **non può essere superiore al massimale** di costo da imputare al progetto individuato in termini di valore assoluto.

Esemplificazione numerica:

- 1. Costo ammesso a finanziamento: € 2.000.000,00; spesa massima di personale ammessa a rimborso: € 200.000,00 (percentuale 10%);**
- 2. Costo ammesso a finanziamento: € 4.000.000,00; spesa massima di personale ammessa a rimborso: € 250.000,00 (massimale);**
- 3. Costo ammesso a finanziamento: € 5.500.000,00; spesa massima di personale ammessa a rimborso: € 275.000,00 (percentuale 5%);**
- 4. Costo ammesso a finanziamento: € 14.000.000,00; spesa massima di personale ammessa a rimborso: € 600.000,00 (massimale).**

Si sottolinea inoltre che i limiti finanziari definiti dalla Tabella si riferiscono, come testualmente riportato nella Circolare, ad “ogni singola progettualità”. Di conseguenza, riguardo ad esempio ad interventi di cui sia beneficiaria una Città metropolitana, i limiti individuati dalla tabella opereranno con riferimento a ciascun Comune coinvolto nell’intervento come soggetto attuatore e titolare di specifico CUP. Stesso ragionamento va fatto per i singoli Comuni che, a valere sulla stessa

misura del PNRR (ad esempio rigenerazione urbana ex DPCM 21.1.2021), abbiano ottenuto finanziamenti di più progetti: la spesa di personale ammissibile segue il CUP di ogni singolo intervento ammesso a finanziamento.

Solo eventuali esigenze di superamento dei limiti massimi individuati dalla tabella sono sottoposte alla valutazione preventiva dell'Amministrazione centrale titolare di intervento, ai fini della verifica di ammissibilità di concerto con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Spese non ammissibili al PNRR: per quanto riguarda le **spese non ammissibili a rendicontazione**, la Circolare afferma che in base alla regolazione comunitaria non è prevista la possibilità di attivare iniziative di **assistenza tecnica** finanziabili a valere sulla dotazione di risorse assegnata agli Stati membri sui rispettivi PNRR. In particolare: *“con il termine “assistenza tecnica” devono intendersi tutte le azioni di supporto finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva dei PNRR e necessarie a garantire gli adempimenti regolamentari prescritti. Come specificato all’articolo 6, paragrafo 2 del Regolamento (UE) 2021/241, fanno parte di questa categoria le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione, in particolare: studi, analisi, attività di supporto amministrativo alle strutture operative, azioni di informazione e comunicazione, consultazione degli stakeholders, spese legate a reti informatiche destinate all’elaborazione e allo scambio delle informazioni”.*

Su questo punto, con la Circolare n. 6/2022, la Ragioneria generale dello Stato ha chiarito le modalità con cui le amministrazioni Centrali, le Regioni e gli enti locali, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo e dei servizi di assistenza tecnica assicurati nell’ambito dell’Accordo stipulato tra la RGS e la Cassa Depositi e Prestiti, e della Convenzione tra RGS e Sogei S.p.A..

Inoltre, non possono essere imputati alle risorse del PNRR, in quanto non rendicontabili alla UE, i **costi relativi all’espletamento delle funzioni ordinarie** delle strutture amministrative interne delle Amministrazioni titolari di interventi cui vengono affidati compiti connessi con attivazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR, essendo tali costi correntemente sostenuti dagli enti, ovvero connessi con il loro funzionamento ordinario e, in quanto tali, devono essere posti a carico dei bilanci delle singole Amministrazioni.

Si fa presente che, seppure i costi per l’espletamento di tutte queste attività non possano essere imputati alle risorse del PNRR, **i Comuni e le Città metropolitane hanno comunque la facoltà di far fronte alle stesse con proprie risorse di bilancio**, anche ricorrendo alla speciale disciplina contenuta, rispettivamente, nell’art. 31-bis, comma 1,

del D.L. n. 152/2021 e nell'art. 1, comma 562, della legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021), che sarà illustrata in dettaglio nei prossimi paragrafi.

Modalità di imputazione delle spese di personale. Per ciò che concerne le modalità di imputazione al PNRR delle spese di personale, la Circolare chiarisce al § 3. che **ciascun soggetto titolare di progetto individua il fabbisogno di personale necessario all'attuazione degli stessi e include le relative spese nel quadro economico del progetto**, dandone adeguata evidenza.

In particolare: *“i costi devono essere sostenuti al solo scopo del raggiungimento degli obiettivi e dei risultati del progetto, nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza e gli stessi devono essere determinati entro i limiti indicati negli atti dispositivi dell'Amministrazione centrale titolare di intervento previsti nel PNRR, in modo da garantire la corretta ed efficace attuazione del progetto a partire dal conseguimento dei target e milestone di pertinenza”*.

Neutralità finanziaria della spesa del personale finanziato con le risorse del PNRR.

La spesa di personale oggetto di finanziamento e la relativa entrata non si computano ai fini dell'art. 33, commi 1-bis e 2 del D.L. n. 34/2019 e dell'art. 1, comma 557 e ss. della L. n. 296/2006, e quindi non vanno a comprimere la capacità assunzionale dei Comuni e delle Città metropolitane.

Solo nel caso in cui, a seguito di verifica da parte dell'Amministrazione centrale titolare dell'intervento, di situazioni di irregolarità o non conformità che impongono un'azione di recupero delle risorse in attuazione delle regole comunitarie, è previsto che non si applica la sterilizzazione della spesa ai sensi dell'art. 57, comma 3-septies, del D.L. n. 104/2020.

Ulteriori contenuti dell'art. 1 del D.L. n. 80/2021. Il secondo comma¹¹ contiene due importanti specificazioni che riguardano sia i contratti a tempo determinato che gli incarichi di collaborazione:

1. tali contratti possono essere stipulati anche per un **periodo superiore a trentasei mesi**, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non oltre il 31 dicembre 2026;
2. i contratti indicano, a pena di nullità, il progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa e possono essere rinnovati o prorogati, anche per una durata diversa da quella iniziale, per non più di una volta. Il mancato conseguimento dei

¹¹ Art. 1, comma 2, del D.L. n. 80/2021: *“2. Al fine di accelerare le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato da impiegare per l'attuazione del PNRR, le amministrazioni di cui al comma 1 possono ricorrere alle modalità di selezione stabilite dal presente articolo. A tal fine, i contratti di lavoro a tempo determinato e i contratti di collaborazione di cui al presente articolo possono essere stipulati per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026. Tali contratti indicano, a pena di nullità, il progetto del PNRR al quale è riferita la prestazione lavorativa e possono essere rinnovati o prorogati, anche per una durata diversa da quella iniziale, per non più di una volta. Il mancato conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto costituisce giusta causa di recesso dell'amministrazione dal contratto ai sensi dell'art. 2119 del codice civile”*.

traguardi e degli obiettivi, intermedi e finali, previsti dal progetto costituisce giusta **causa di recesso dal contratto** ai sensi dell'articolo 2119 del codice civile.

2.3.2 Le assunzioni a tempo determinato a valere su risorse proprie (art. 31-bis, commi 1 e 4, D.L. n. 152/2021)

Il D.L. n. 152/2021 (*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*), recentemente convertito in legge dalla L. n. 233/2021, ha introdotto alcune importanti previsioni, fortemente richieste dall'ANCI, volte al rafforzamento degli organici dei Comuni interessati dall'attuazione dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In particolare, i commi 1, 3, 4 e 5 dell'art. 31-bis e il comma 18-bis dell'articolo 9, introducono **misure agevolative per le assunzioni a tempo determinato nei Comuni di personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità**, al fine di consentire l'attuazione dei progetti PNRR.

Inoltre, al fine del concorso alla copertura dell'onere sostenuto dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per tali assunzioni, è istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Il primo comma dell'art. 31-bis **consente ai Comuni di determinare un budget aggiuntivo per le assunzioni straordinarie a tempo determinato** a valere su proprie risorse di bilancio, finalizzate all'attuazione degli interventi del PNRR, **attraverso la previsione di importanti deroghe agli ordinari vincoli sia di carattere ordinamentale che di carattere finanziario** in materia di assunzioni di personale, per i Comuni che provvedono alla realizzazione di tali interventi.

La norma prevede che tali deroghe si applichino solo alle assunzioni a tempo determinato di **personale non dirigenziale** dotato di specifiche professionalità.

Rispetto alle deroghe di carattere ordinamentale, si specifica che il termine apposto per questi contratti di lavoro può essere anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non può superare il 31 dicembre 2026.

Rispetto alle deroghe ai vincoli finanziari, si introduce un duplice vantaggio: da un lato individuando un budget assunzionale a tempo determinato aggiuntivo, e dall'altro neutralizzando la spesa di queste nuove assunzioni a tempo determinato rispetto alla ordinaria capacità assunzionale a tempo indeterminato.

In particolare, si stabilisce che:

- a) le richiamate assunzioni possono essere effettuate **in deroga all'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010** (spesa sostenuta per i contratti di lavoro flessibile nell'anno 2009), **e all'articolo 259, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000** (per i soli Comuni in dissesto: spesa media per lavoro flessibile del triennio precedente l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato);
- b) la spesa di personale derivante dalle predette assunzioni a termine **non rileva ai fini della determinazione dell'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti in attuazione dell'art. 33 del D.L. n. 34/2019**, e di conseguenza non va a comprimere la capacità assunzionale a tempo indeterminato;
- c) infine, le spese in questione **non rilevano ai fini del rispetto del limite complessivo alla spesa di personale previsto dall'art. 1, comma 557-quater**, della L. n. 296/2006 (media del triennio 2011-2013).

Con riferimento agli aggregati "spesa di personale" di cui alle lettere b) e c), la norma specifica inoltre che le deroghe richiamate operano anche nel caso di applicazione del regime di "scavalco condiviso" previsto dalle vigenti disposizioni i contrattuali (articolo 14 CCNL 22/1/2004).

Le assunzioni straordinarie consentite dalla norma in esame possono essere effettuate nel limite di una **spesa aggiuntiva non superiore al valore dato dal prodotto della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nell'ultimo bilancio di previsione, per la percentuale distinta per fascia demografica indicata nella Tabella 1** annessa al decreto, che si riporta di seguito.

Fascia demografica	Percentuale
1.500.000 abitanti e oltre	0,25
250.000-1.499.999 abitanti	0,3
60.000-249.999 abitanti	0,5
10.000-59.999 abitanti	1
5.000-9.999 abitanti	1,6
3.000-4.999 abitanti	1,8
2.000-2.999 abitanti	2,4
1.000-1.999 abitanti	2,9
Meno di 1.000 abitanti	3,5

Le predette assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

Il personale in questione può essere reclutato anche con le modalità definite dall'art. 3-*bis* del D.L. n. 80/2021, mediante selezioni uniche effettuate tra più enti locali convenzionati per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli degli stessi.

Infine, sempre sotto il profilo del regime derogatorio, il **comma 4** chiarisce che le predette assunzioni possono avvenire anche in deroga al divieto di assumere personale a qualsiasi titolo in caso di mancato rispetto del termine per l'approvazione del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio consolidato, disposto dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del D.L. n. 113/2016.

I Comuni strutturalmente deficitari, in pre-dissesto o dissesto (comma 3). Le assunzioni straordinarie a tempo determinato sono consentite anche ai **Comuni in condizione di deficitarietà strutturale, riequilibrio finanziario pluriennale e dissesto**, previa verifica della **COSFEL** (Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali), che è tenuta ad esprimersi entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta di autorizzazione.

La valorizzazione dell'esperienza maturata ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato (comma 4). I Comuni possono valorizzare l'esperienza maturata dal personale impiegato a tempo determinato per l'attuazione del PNRR attraverso la **previsione di quote di riserva pari al 40%** destinata al predetto personale che, alla data di pubblicazione del bando, abbia svolto servizio per almeno trentasei mesi, **nei bandi di concorso a tempo indeterminato** in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 3, del D.L. n. 80/2021.

2.3.3 Le assunzioni a TD a valere sul fondo per i comuni fino a 5.000 abitanti (art. 31-bis, commi 5 e 6, D.L. n. 152/2021)

Viene istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno al fine del **concorso alla copertura dell'onere sostenuto dai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per le richiamate assunzioni a tempo determinato**, con una dotazione di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026. Le predette risorse saranno ripartite tra i comuni attuatori dei progetti previsti dal PNRR con DPCM, adottato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sulla base del monitoraggio delle esigenze assunzionali.

A tal fine, i Comuni interessati devono comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (quindi entro il 31 gennaio 2022, termine non perentorio), le esigenze di personale connesse alla carenza delle professionalità strettamente necessarie all’attuazione dei progetti il cui costo non è sostenibile a valere sulle risorse disponibili nel bilancio degli enti. Il comune beneficiario è tenuto a riversare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato l’importo del contributo non utilizzato nell’esercizio finanziario.

Sul punto si fa presente che il termine del 31 gennaio 2022 è ordinario e non perentorio e che occorrerà attendere le istruzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica che, su sollecitazione di ANCI, ha pubblicato una pagina informativa al seguente link:

<https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/12-01-2022/pnrr-arrivo-le-modalita-accedere-al-fondo-riservato-ai-piccoli>

2.3.4 Le assunzioni a tempo determinato a valere su risorse proprie per le Città metropolitane (art. 1, comma 562, L. n. 234/2021)

L’art. 1, comma 562¹², della legge di Bilancio 2022, ha introdotto una misura volta a facilitare le assunzioni a tempo determinato per l’attuazione degli interventi del PNRR in capo a Province e Città metropolitane. Per queste ultime, alle quali non si applicavano le previgenti limitazioni previste dall’art. 1, comma 847, della legge n. 205/2017¹³, l’effetto del comma 562 è quello di consentire di non considerare le spese per il personale assunto a tempo determinato per l’attuazione degli interventi del PNRR tra quelle rilevanti ai fini della determinazione della capacità assunzionale a tempo indeterminato, ai sensi dell’art. 33, comma 1-bis, del D.L. n. 34/2019 e del decreto attuativo ivi previsto, attualmente in via di emanazione.

¹² Art. 1, L. n. 234/2021: “All’articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il comma 847 è abrogato. All’articolo 33, comma 1-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, il secondo periodo è soppresso. La spesa di personale effettuata dalle province e dalle città metropolitane per le assunzioni a tempo determinato necessarie per l’attuazione dei progetti previsti nel PNRR, e sostenuta a valere sulle maggiori risorse finanziarie derivanti dall’applicazione del primo periodo, non rileva ai fini dell’articolo 33, comma 1-bis, del citato decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, e dell’articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le predette assunzioni sono subordinate all’asseverazione da parte dell’organo di revisione del rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio”.

¹³ Il comma 847 della legge di Bilancio 2018 prevedeva, per le sole Province delle regioni a statuto ordinario, la possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato nel limite del 25% della corrispondente spesa del 2009. Tali limitazioni non riguardavano le Città metropolitane, che rientravano invece, insieme ai Comuni nella disciplina dell’art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 (limite del 100% della corrispondente spesa sostenuta nel 2009).

2.4 Le modalità di reclutamento di personale a tempo determinato per l'attuazione degli interventi del PNRR

Per quanto riguarda **le modalità di reclutamento**, tenuto conto che l'art. 1, comma 2, del D.L. n.80/2021 prevede come facoltativo e non obbligatorio il ricorso alle procedure disciplinate dall'art. 1 (*"al fine di accelerare le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato da impiegare per l'attuazione del PNRR, le amministrazioni ... possono ricorrere alle modalità di selezione stabilite dal presente articolo"*), è di tutta evidenza che possono essere utilizzati tutti i canali di accesso previsti dal nostro ordinamento.

Di conseguenza Comuni e Città metropolitane potranno:

- 1. svolgere autonomamente le procedure concorsuali**, relative al reclutamento di personale con contratto a tempo determinato per l'attuazione dei progetti del PNRR, sia nel caso di ricorso ai fondi dell'Unione europea (inserimento nella spesa nei quadri economici degli interventi), sia nel caso di assunzioni con risorse proprie, mediante le modalità digitali, decentrate e semplificate di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), del DL n. 44/2021, prevedendo, oltre alla valutazione dei titoli, lo svolgimento della sola prova scritta (art. 1, comma 4, del D.L. n. 80/2021). La norma specifica che a parità di punteggio è preferito il candidato più giovane di età. In sede di conversione del decreto questa modalità di reclutamento a tempo determinato è stata espressamente estesa a tutte le PPAA, a prescindere dal fatto che le stesse siano connesse all'attuazione del PNRR¹⁴. Il comma 12 dell'art. 1 del D.L. n. 80/2021 prescrive altresì che le commissioni esaminatrici siano composte nel rispetto del principio della parità di genere;
- 2. attingere dagli elenchi inseriti nel Portale del reclutamento "inPa"** e istituiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dei commi da 5 a 9, con le modalità stabilite dal DM 14/10/2021 (**con le procedure descritte di seguito**);
- 3. utilizzare graduatorie concorsuali vigenti** anche di concorsi a tempo determinato (comma 14)¹⁵.

¹⁴ Art. 1, commi 4 e 4-bis, del D.L. n. 80/2021: *"4. Fermo restando quanto stabilito ai commi 1 e 2 per le finalità ivi previste, le amministrazioni, previa verifica di cui al comma 1, possono svolgere le procedure concorsuali relative al reclutamento di personale con contratto di lavoro a tempo determinato per l'attuazione dei progetti del PNRR mediante le modalità digitali, decentrate e semplificate di cui all'art. 10 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, prevedendo, oltre alla valutazione dei titoli ai sensi del citato art. 10, lo svolgimento della sola prova scritta. Se due o più candidati ottengono pari punteggio, a conclusione delle operazioni di valutazione dei titoli e delle prove di esame, è preferito il candidato più giovane di età, ai sensi dell'art. 3, comma 7, della legge 15 maggio 1997, n. 127. I bandi di concorso per il reclutamento del personale di cui al presente comma sono pubblicati come documenti in formato aperto ed organizzati in una base di dati ricercabile in ogni campo sul portale del reclutamento di cui all'art. 3, comma 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56.*

4-bis. Le modalità di selezione di cui al comma 4 possono essere utilizzate per le assunzioni a tempo determinato anche dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non interessate dall'attuazione del PNRR".

¹⁵ Art. 1, comma 14, DL n. 80/2021: *"Le amministrazioni di cui al comma 1, nei limiti ivi stabiliti e per le medesime finalità, possono procedere ad assunzioni a tempo determinato anche mediante utilizzo di graduatorie concorsuali vigenti anche di concorsi per assunzioni a tempo determinato".*

4. **ricorrere ai concorsi unici centralizzati** organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi del comma 3-quinquies dell'articolo 4 del D.L. n. 101/2013 (comma 11)¹⁶;
5. **ricorrere alle selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli degli enti locali** (disciplinate dall'art. 3-bis del D.L. n. 80/2021).

Il comma 14-bis dell'art. 1 specifica che “*alle assunzioni previste dal presente articolo non si applicano gli articoli 34, comma 6, e 34 -bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”. Si tratta di un'importante misura acceleratoria ai fini del reclutamento, applicabile a tutte le modalità disciplinate dall'art. 1, che, escludendo la **procedura propedeutica della c.d. mobilità obbligatoria**, finalizzata alla ricollocazione del personale eccedentario della PA, consente la riduzione dei tempi procedurali.

Inoltre, il comma 14-ter del medesimo art. 1 ha esteso a tutto il 2024 la facoltatività dell'esperimento degli **avvisi di mobilità volontaria in entrata propedeutici** ai concorsi e alle assunzioni¹⁷.

Come detto, **resta in ogni caso ferma la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie di reclutamento**, come da ultimo ridefinite dal richiamato art. 10 del D.L. n. 44/2021.

Il Portale del reclutamento inpa.gov.it (art. 1, commi da 5 a 10, del D.L. n. 80/2020).

Per quanto riguarda il **Portale del reclutamento**, in base a quanto previsto dal comma 5, il Dipartimento della funzione pubblica istituisce due elenchi, suddivisi in sezioni corrispondenti alle diverse professioni e specializzazioni e agli eventuali ambiti territoriali, ai quali possono iscriversi:

- a) **professionisti ed esperti per il conferimento incarichi di collaborazione con contratto di lavoro autonomo** di cui all'articolo 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001;
- b) **personale in possesso di un'alta specializzazione per l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato.**

¹⁶ Art. 1, comma 11, D.L. n. 80/2021: “11. Per le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, le procedure concorsuali di cui al comma 4 possono essere organizzate dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi del comma 3-quinquies dell'art. 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, anche avvalendosi dell'Associazione Formez PA e del portale del reclutamento di cui all'art. 3, comma 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56. Nel bando è definito il cronoprogramma relativo alle diverse fasi di svolgimento della procedura”.

¹⁷ Art. 3, comma 8, della L. n. 56/2019, come modificato dall'art. 1, comma 14-ter, del D.L. n. 80/2021: “8. Fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 399, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, fino al 31 dicembre 2024, le procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le conseguenti assunzioni possono essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure previste dall'articolo 30 del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001”.

L'istituzione degli elenchi è stata disciplinata dal DM 14/10/2021, adottato previa intesa con la Conferenza unificata, e contenente le *Modalità per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione per il PNRR*.

Il Decreto ministeriale integra i requisiti richiesti dal D.L. n. 80/2021 ai professionisti, agli esperti e al personale di alta specializzazione interessati ad iscriversi agli elenchi del Portale individuando requisiti aggiuntivi rispetto a quelli minimi individuati dal Decreto-legge, e disciplina le modalità di iscrizione.

Ai fini dell'accesso agli elenchi da parte delle Amministrazioni interessate, l'art. 1 del D.L. n. 80/2021 prevede che:

1. **per il conferimento degli incarichi di collaborazione**, le amministrazioni interessate, sulla base delle professionalità che necessitano acquisire, invitano, in ordine di graduatoria, almeno quattro professionisti o esperti tra quelli iscritti nel relativo elenco (garantendo l'applicazione del principio di parità di genere) e li sottopongono ad un colloquio selettivo (comma 8);
2. **per la stipula di contratti a tempo determinato con il personale in possesso di alta specializzazione**, l'iscrizione negli elenchi di cui al comma 5, lettera b) avviene previo svolgimento di procedure idonee ai sensi dell'articolo 10 del DL n. 44/2021, con previsione della sola prova scritta, alle quali consegue esclusivamente il diritto all'inserimento in elenco in ordine di graduatoria, sulla base della quale le amministrazioni attingono ai fini della stipula dei contratti (comma 9).

Le modalità operative per l'accesso agli elenchi del Portale sono ulteriormente dettagliate dal richiamato DM 14/10/2021.

In particolare, con riferimento al **conferimento degli incarichi professionali**, l'art. 4 del DM del 14/10/2021 stabilisce che le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 1, del D.L. n. 80/2021 acquisita l'autorizzazione da parte del MEF-RGS, pubblicano attraverso il Portale gli avvisi per la selezione dei professionisti e degli esperti specificando:

- la professionalità, la specializzazione o l'esperienza richiesta;
- la tipologia, la data di inizio e la durata del progetto oggetto dell'avviso;
- il corrispettivo previsto;
- l'ambito territoriale di svolgimento della prestazione;
- il termine entro cui l'iscritto può aderire alla procedura di selezione.
- eventuali titoli preferenziali ulteriori.

Il portale elabora l'elenco dei professionisti, muniti dei requisiti richiesti dall'amministrazione e che hanno espresso interesse per l'ambito territoriale di pertinenza, dal quale l'ente che ha pubblicato l'avviso può attingere ai fini dei colloqui selettivi.

Rispetto agli **elenchi per le assunzioni a tempo determinato**, l'art. 5 del DM 14/10/2021 prevede che gli enti interessati possono procedere alle assunzioni a tempo determinato **attingendo dall'elenco del personale di alta specializzazione esclusivamente in ordine di graduatoria**.

Qualora un Ente locale intenda attingere dall'elenco b) per perfezionare un contratto a tempo determinato, occorre tenere conto della previsione di cui al **comma 13**, secondo cui tale personale è equiparato, per quanto attiene al trattamento economico fondamentale e accessorio e ogni altro istituto contrattuale, al profilo dell'Area III, posizione economica F3, del CCNL Funzioni centrali, sezione Ministeri. Di conseguenza, in applicazione delle tabelle di corrispondenza tra i livelli economici di inquadramento, tale personale andrà inquadrato in cat. D, posizione economica D2.

Il comma 17-bis dell'art. 1, inserito in sede di conversione, specifica che: *“I bandi delle procedure di reclutamento e di mobilità del personale pubblico sono pubblicati sul portale del reclutamento secondo lo schema predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica. Il portale garantisce l'acquisizione della documentazione relativa a tali procedure da parte delle amministrazioni pubbliche in formato aperto e organizza la pubblicazione in modo accessibile e ricercabile secondo parametri utili ai cittadini che intendono partecipare a tali procedure. ...”*.

2.5 La valorizzazione dell'esperienza professionale ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato (art. 1, comma 3 del D.L. n. 80/2021)

L'art. 1 del D.L. n. 80/2021, al comma 3, prevede che l'esperienza professionale maturata nei rapporti di lavoro a tempo determinato nell'ambito dei progetti del PNRR può essere valorizzata prevedendo, nei bandi di concorso per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, una riserva di posti non superiore al 40%, destinata al predetto personale che, alla data di pubblicazione del bando, abbia svolto servizio per almeno trentasei mesi¹⁸.

¹⁸ Art. 1, comma 3, del D.L. n. 80/2021: *“3. Al fine di valorizzare l'esperienza professionale maturata nei rapporti di lavoro a tempo determinato di cui ai commi 4 e 5, lettera b), le amministrazioni di cui al comma 1 prevedono, nei bandi di concorso per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, una riserva di posti non superiore al 40 per cento, destinata al predetto personale che, alla data di pubblicazione del bando, abbia svolto servizio per almeno trentasei mesi. I bandi di concorso per il reclutamento di personale a tempo indeterminato sono pubblicati come documenti in formato aperto ed organizzati in una base di dati ricercabile in ogni campo sul portale del reclutamento di cui all'art. 3, comma 7, della legge 19 giugno 2019, n. 56”*.

Per espressa previsione dell'art. 31-bis del D.L. 152/2021, questa misura si applica sia nel caso in cui il lavoratore sia stato assunto con risorse rendicontate sui fondi comunitari che con risorse proprie.

Sul punto si fa presente che il successivo comma 3-bis, introdotto in sede di conversione, ha **esteso di un ulteriore anno, al 31 dicembre 2022, il termine per il perfezionamento delle procedure di stabilizzazione del personale** previste dall'art. 20 del D.Lgs. n. 75/2017.

2.6 Ulteriori incarichi per azioni di supporto

L'art. 9 del D.L. n. 80/2021 ha previsto un apposito fondo destinato a finanziare il conferimento di incarichi a professionisti ed esperti, da parte delle Regioni e delle Province autonome, nel numero minimo di mille unità per il supporto a Regioni ed enti locali nella gestione delle procedure complesse, tenendo conto del relativo livello di coinvolgimento nei procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR. Il decreto di riparto delle risorse stanziato dall'art. 9 è stato approvato con DPCM 12 novembre 2021, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 29 novembre u.s.

Inoltre, l'art. 31-bis del D.L. n. 152/2021, ai commi 7, 8 e 9, ha introdotto alcune misure specifiche a supporto dei comuni del Mezzogiorno, affidando all'Agenzia per la coesione territoriale il compito di procedere al reclutamento, con contratti di collaborazione, di durata non superiore a trentasei mesi e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, di professionisti e personale in possesso di alta specializzazione, da destinare a supporto degli enti locali del Mezzogiorno, nel limite di una spesa complessiva di 67 milioni di euro, a carico delle disponibilità del Programma operativo complementare al Programma operativo nazionale "*Governance e capacità istituzionale 2014-2020*".

La contrattualizzazione e l'assegnazione degli esperti da parte dell'Agenzia avviene a valle di una ricognizione dei fabbisogni presso gli enti interessati, anche tenuto conto degli esiti della procedura concorsuale di cui all'art. 1, comma 179 e ss., della legge n. 178/2020 (concorso per i 2.800 tecnici da destinare alle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), sentita la Conferenza unificata. Si prevede che **la rilevazione dei fabbisogni debba concludersi entro il 20 febbraio 2022 e la successiva contrattualizzazione e assegnazione agli enti territoriali nei 60 giorni successivi.**

Si fa infine presente che in sede di conversione del D.L. n. 152/2021 è stata inserita nell'art. 31 una specifica previsione destinata al potenziamento degli uffici di diretta collaborazione degli organi di governo dei **Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti** interessati dagli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, al fine di accelerarne la programmazione e l'attuazione.

La norma stabilisce quindi che per gli Enti in questione, nell'ambito degli uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco o degli assessori ai sensi dell'art. 90 del D.Lgs. n. 267/2000, possono essere conferiti a esperti di comprovata qualificazione professionale incarichi di consulenza e collaborazione, fino al numero massimo complessivo di quindici, per l'importo massimo di 30.000 euro lordi annui per singolo incarico e fino a una spesa complessiva annua di 300.000 euro.

Gli incarichi sono conferibili per espressa previsione normativa ai sensi dell'articolo 7, comma 6, lettere a), c) e d), del D.Lgs. n. 165/2001, la loro durata non può superare il 31 dicembre 2026, cessano in ogni caso al momento della cessazione del mandato amministrativo del conferente e non sono cumulabili tra loro.

Gli incarichi in questione sono conferiti con oneri a carico di proprie risorse di bilancio.

APPENDICE

- *Circolare n. 4 del 18 gennaio 2022* – Circolare della Ragioneria Generale dello Stato sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 80 del 2021 - Indicazioni attuative
<https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2022/04/Circolare-del-18-gennaio-2022-n.-4.pdf>
- *Nota n. 179877 del 1 settembre 2020* - Nota della Ragioneria Generale dello Stato sulla gestione dei vincoli di spesa del personale a seguito della disciplina di cui all'articolo 11 del Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 35 e successive modifiche ed integrazioni.
<https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Ordinament/Pareri/Parere-Conferenza-Regioni-finale.pdf>
- *Circolare 13 maggio 2020* - Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica sul decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, attuativo dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/09/11/20A04799/sg>
- *Nota n. 12454 del 15 gennaio 2020* – Nota della Ragioneria Generale dello Stato su facoltà assunzionali e sostenibilità finanziaria
<https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Ordinament/Tematiche-in-materia-di-personale-degli-enti-locali/20210118/ROMA-RISPOSTA-18-12-2020-002.pdf>