

CAPITOLO 3

ANALISI DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE E DEI RELATIVI PROVVEDIMENTI ATTUATIVI CHE HANNO DISPOSTO INTERVENTI A SOSTEGNO DEGLI ENTI LOCALI NEL PERIODO EMERGENZIALE DOVUTO ALL'EPIDEMIA DA COVID-19, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE MISURE PER LE QUALI È STATA PROPEDEUTICA LA PREVENTIVA DELIBERAZIONE DELLA CONFERENZA STATO-CITTÀ ED AUTONOMIE LOCALI.

3.1 L'emergenza COVID-19 e le principali disposizioni relative agli Enti locali

La prima metà del 2020 è stata caratterizzata da una situazione emergenziale senza precedenti nella storia della Repubblica italiana, legata alla diffusione del Coronavirus - COVID 19, che ha richiesto, a tutte le componenti dello Stato e delle amministrazioni locali, inediti sforzi per affrontare l'emergenza pandemica in termini sanitari, sociali, economici.

A seguito della dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il Coronavirus dell'OMS del 30 gennaio 2020, con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 è stato dichiarato, per sei mesi, ai sensi dell'articolo 24 del Codice della protezione civile¹, lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, ed è stata autorizzata l'emanazione di ordinanze di protezione civile in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Parallelamente all'ampliarsi dell'allarme per il rischio di espansione dei contagi, a far data dal 23 febbraio 2020 il Governo è intervenuto con una serie di provvedimenti urgenti volti, da un lato, a disciplinare in modo unitario il quadro degli interventi di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica, e, dall'altro, a mitigarne gli effetti economici e sociali.

Di seguito si elencano i principali provvedimenti di rango primario emanati nel periodo emergenziale:

- decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6 *“Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, convertito con legge 5 marzo 2020, n. 13 e parzialmente abrogato dal decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19;
- decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 *“Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, abrogato dalla legge n. 27/2020, di conversione del decreto-legge n. 18/2020;
- decreto-legge 8 marzo 2020 n. 11 *“Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento*

¹ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 recante “Codice della Protezione Civile”, successivamente modificato dal decreto Legislativo 6 febbraio 2020, n. 4.

dell'attività giudiziaria", abrogato dalla legge n. 27/2020, di conversione del decreto-legge n. 18/2020;

- decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14 "*Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*", abrogato dalla legge n. 27/2020, di conversione del decreto-legge n. 18/2020;

- decreto-legge 17 marzo n. 18 "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27 (c.d. "Cura Italia");

- decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19 "*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito con legge 22 maggio 2020, n. 35;

- decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22 "*Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato*", convertito con legge 6 giugno 2020, n. 41;

- decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 "*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*", convertito con legge 5 giugno 2020, n. 40;

- decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 "*Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*", convertito con legge 19 giugno 2020, n. 59;

- decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 "*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta CoVID-19*" convertito con legge 25 giugno 2020, n. 70;

- decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 "*Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terrorista e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati*", abrogato dall'articolo 1, comma 3, della legge 25 giugno 2020, n. 70, a decorrere dal 30 giugno 2020. A norma del citato comma 3 restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del presente decreto (Comunicato 10 luglio 2020);

- decreto-legge 10 maggio 2020, n. 30 "*Misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2*", convertito con legge 2 luglio 2020, n. 72;

- decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 "*Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito con legge 14 luglio 2020, n. 74;

- decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77 (c.d. "Rilancio");

- decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*”, convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120;

-

decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante “*Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020*”, convertito con legge 25 settembre 2020, n. 124;

- decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante “*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia*”, convertito con legge 13 ottobre 2020, n. 126;

- decreto-legge 8 settembre 2020, n. 111, recante “*Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l’avvio dell’anno scolastico, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*” abrogato dall’art. 1, comma 2, della legge 13 ottobre 2020, n. 126, a decorrere dal 14 ottobre 2020. A norma del citato comma 2 restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del presente decreto (Comunicato 9 novembre 2020);

- decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante “*Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID*, nonché per l’attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020”, convertito con legge 27 novembre 2020, n. 159;

- decreto-legge 20 ottobre 2020, n. 129 recante “*Disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale*”;

- decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante “*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19*”;

- decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, recante “*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”;

- decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154, recante “*Misure finanziarie urgenti connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”;

- decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157, recante “*Ulteriori misure urgenti connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”;

- decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante “*Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19*”.

Lo stato di emergenza è stato prorogato al 15 ottobre 2020 con la delibera del Consiglio dei Ministri 30 luglio 2020 “*Proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*” e con il decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83 “*Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020*” è stata disposta la proroga di numerose disposizioni contenute nei precedenti provvedimenti.

Successivamente, in considerazione del persistere dello stato emergenziale e su richiesta del Ministro della Salute, lo stato di emergenza è stato ulteriormente prorogato al 31 gennaio 2021 con delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020, cui è seguito il sopra citato decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125.

In tale quadro straordinario e imprevedibile le amministrazioni territoriali, espressione delle comunità locali, si sono trovate in prima linea nel fronteggiare l'emergenza e le sue conseguenze sociali ed economiche, con notevole sforzo organizzativo ed economico, e sono state, pertanto, destinatarie di numerose disposizioni.

Tra i sopra menzionati decreti-legge, in particolare i decreti nn. 18/2020, 34/2020 e 104/2020 (cc.dd. "Cura Italia", "Rilancio" e "Agosto") contengono un cospicuo numero di norme di interesse per le pubbliche amministrazioni, inclusi gli enti territoriali, volte a incentivare il ricorso allo *smart working*, ad agevolare l'acquisto di beni e servizi, a sospendere termini amministrativi e procedure concorsuali, a consentire lo svolgimento in videoconferenza delle sedute delle Giunte e dei Consigli, a prorogare termini relativi alla validità di atti e documenti.

Ad esse si affiancano, inoltre, diversi provvedimenti specificamente diretti a Comuni, Province e Città metropolitane, soprattutto in materia di finanza locale, finalizzati a prorogare termini relativi ad adempimenti contabili, consentire la rinegoziazione dei mutui, disciplinare aspetti fiscali e finanziari, ristorare gli enti interessati delle maggiori spese e delle minori entrate derivanti dallo stato di emergenza, assicurare la liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, finanziare il trasporto pubblico locale e l'istruzione, affrontare l'emergenza alimentare.

Le misure per le quali è stata prevista l'emanazione di provvedimenti attuativi con propedeutica deliberazione, sotto forma di parere o di intesa, in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, saranno illustrate nel paragrafo che segue.

Si evidenzia, altresì, che per assicurare risorse immediate ai Comuni per le esigenze connesse all'emergenza COVID-19, a fine marzo 2020 sono stati emanati:

-

i

Il DPCM 28 marzo 2020, recante "*Determinazione e riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020*", che recepisce l'accordo raggiunto l'11 dicembre 2019 in Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la cui emanazione ha consentito al Ministero dell'interno di erogare in anticipo l'acconto del 66% del Fondo di solidarietà comunale, ordinariamente previsto entro il mese di maggio, corrispondente ad un importo di circa 4,3 miliardi di euro;

-

l

l'Ordinanza del Dipartimento di protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020, con la quale sono stati assegnati ai Comuni fondi per complessivi 400 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo di solidarietà comunale, utilizzabili con procedure semplificate, per misure urgenti di solidarietà alimentare; la dotazione del Fondo è successivamente stata ripristinata dall'articolo 107 del "Decreto Rilancio".

Inoltre l'articolo 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 154 del 2020, al fine di consentire ai Comuni l'adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare, ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un ulteriore fondo di 400 milioni di euro nel 2020, da erogare sulla base della predetta ordinanza n. 658 del 29 marzo 2020.

3.2. Misure con preventiva deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Nella sopra descritta situazione emergenziale, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha confermato il suo ruolo fondamentale di organismo di raccordo tra Stato e Autonomie locali, nel cui ambito sono stati definiti i criteri di distribuzione di ragguardevoli risorse finanziarie volte a far fronte, con immediatezza, alle esigenze emerse a seguito della pandemia da Covid-19.

Tra dette risorse spiccano, in particolare, quelle del “*Fondo per l’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali*”, istituito dall’articolo 106 del decreto-legge n. 34 del 2020 con una dotazione iniziale di 3,5 miliardi di euro per l’anno 2020, successivamente incrementati di 1.670 milioni di euro dall’articolo 39 del decreto-legge n. 104 del 2020.

Nella **seduta del 15 aprile 2020**, la Conferenza ha espresso parere favorevole sul decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze e del Ministero della salute, del 16 aprile 2020 concernente il riparto del fondo di 70 milioni di euro per l’anno 2020, per la sanificazione degli ambienti di Province, Città metropolitane e Comuni, istituito ai sensi dell’articolo 114 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

Il contributo, destinato al concorso per il finanziamento delle spese di sanificazione e disinfezione di uffici, ambienti e mezzi, è stato destinato ai Comuni, in misura pari a 65 milioni di euro, e alle Province e Città metropolitane, in misura pari a 5 milioni di euro, in considerazione del livello di esposizione al rischio di contagio da Covid-19 connesso allo svolgimento dei compiti istituzionali.

Il riparto delle risorse, come previsto dalla citata disposizione, tiene conto della popolazione residente e del numero di casi di contagio da COVID-19 accertati alla data del 10 aprile 2020.

Ai fini della determinazione del “peso” da assegnare a ciascuno dei due criteri, si è tenuto conto della finalità di mitigare il livello di esposizione al rischio di contagio e, pertanto, come concordato nel corso della seduta della Conferenza, al criterio della popolazione residente è stato assegnato un “peso” del 33,333% e a quello del numero dei casi accertati, un “peso” del 66,667%.

Si è stabilito, inoltre, di garantire una quota fissa di 1.000 euro a tutti i Comuni, in modo da favorire l’effettuazione degli interventi di sanificazione anche in realtà territoriali di dimensioni ridotte.

Nella medesima seduta, è stato espresso parere favorevole anche sul decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze, del 16 aprile 2020, concernente il riparto del fondo di 10 milioni di euro per l’anno 2020, istituito dall’articolo 115, comma 2 del medesimo decreto-legge n. 18/2020, per l’erogazione dei compensi per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario del personale della polizia locale dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, direttamente impegnato per le esigenze conseguenti ai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19 e per l’acquisto di dispositivi di protezione individuale del medesimo personale.

Anche per tale contributo la disposizione prevede che si tenga conto della popolazione residente e del numero di casi di contagio da COVID-19 accertati.

In mancanza della determinazione della quota parte del fondo destinata a Comuni e di quella destinata alle Province e Città metropolitane, si è attribuito alle due tipologie di enti una quota del fondo individuata in base alla stessa proporzione prevista dal decreto di riparto del fondo per la sanificazione sopra citato.

Ai fini della determinazione dei “pesi” da assegnare ai criteri di riparto, in considerazione della finalità della disposizione volta ad implementare i servizi di vigilanza e di accertamento delle violazioni alle prescrizioni via via emanate, evidentemente maggiore in relazione all’entità della popolazione, il riparto è stato effettuato assegnando al criterio della popolazione residente un “peso” del 66,667% e a quello del numero dei casi accertati, un “peso” del 33,333%.

Nella **seduta del 23 giugno 2020**, è stata raggiunta l'intesa su tre decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, volti a ristorare i Comuni delle minori entrate derivanti, rispettivamente:

- dalle esenzioni dall'imposta municipale propria-IMU per il settore turistico;
- dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno e dei contributi di sbarco e di soggiorno;
- dall'esonero dal pagamento della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Come evidenziato nel corso della seduta, i mancati introiti dei tributi in questione hanno infatti determinato una forte riduzione della capacità fiscale dei Comuni.

Il primo provvedimento è il Decreto n. 2 del 22 luglio 2020, recante *“Riparto del Fondo, avente una dotazione complessiva di 74,90 milioni di euro, istituito presso il Ministero dell'interno, per l'anno 2020, dall'art. 177 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, per il ristoro delle minori entrate connesse all'abolizione della prima rata dell'imposta municipale propria del 2020 per le fattispecie imponibili specificate nel comma 1 dello stesso articolo 177, in considerazione degli effetti connessi all'emergenza da COVID-19”*.

Con il provvedimento è stata data attuazione all'articolo 177 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che ha previsto, per l'anno 2020, in considerazione degli effetti connessi all'emergenza sanitaria da COVID 19, l'esenzione dalla prima rata dell'IMU, relativa a:

a) immobili adibiti a stabilimenti balneari marittimi, lacuali e fluviali, nonché immobili degli stabilimenti termali;

b) immobili rientranti nella categoria catastale D/2 e immobili degli agriturismi, dei villaggi turistici, degli ostelli della gioventù, dei rifugi di montagna, delle colonie marine e montane, degli affittacamere per brevi soggiorni, delle case e appartamenti per vacanze, dei bed & breakfast, dei residence e dei campeggi, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate.

Il medesimo articolo 177 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo per l'anno 2020 per il ristoro ai Comuni delle minori entrate derivanti da tali esenzioni.

Il decreto prevede che il fondo sia ripartito sulla base delle stime di minor gettito IMU per ciascun Comune riportate in apposito allegato al decreto stesso.

La legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 ha aggiunto la categoria b-bis): immobili rientranti nella categoria catastale D in uso da parte di imprese esercenti attività di allestimenti di strutture espositive nell'ambito di eventi fieristici o manifestazioni e ha incrementato il suddetto fondo da 74,90 a 76,55 milioni di euro.

Sul decreto di riparto di tale incremento di 1,65 milioni di euro - unitamente alle ulteriori risorse stanziare dall'articolo 78 del decreto-legge n. 104 del 2020 per ristorare i Comuni delle minori entrate, derivanti dall'esenzione dal pagamento della seconda rata IMU per le medesime categorie già previste e per ulteriori categorie, quali discoteche, cinema e teatri - è stata sancita intesa nella seduta del 12 novembre 2020, come successivamente sarà esposto.

Il secondo provvedimento è il Decreto n. 2 del 21 luglio 2020, recante *“Primo riparto del Fondo, avente una dotazione complessiva di 100 milioni di euro, istituito presso il Ministero dell'interno per l'anno 2020 dall'art. 180 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, per il ristoro parziale delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno e dei contributi di sbarco e di soggiorno in conseguenza dell'adozione di misure di contenimento del COVID-19”*.

Con detto decreto è stata data attuazione all'articolo 180, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che ha istituito, per l'anno 2020, un fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di 100 milioni di euro, per il ristoro parziale ai Comuni delle minori delle entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno e dei contributi di sbarco e di soggiorno.

Il decreto prevede che tale fondo sia ripartito nella misura del 90 per cento, secondo criteri e modalità specificati nella allegata nota metodologica (in particolare, a seguito di monitoraggio, il riparto è stato effettuato in proporzione al gettito di ciascun ente che ha istituito i tributi in questione), rinviando a un successivo decreto il riparto del restante 10 per cento, sempre previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, al fine di tenere prioritariamente conto di eventuali rettifiche dei dati considerati nel decreto del 21 luglio 2020 del Ministero dell'interno.

Sul decreto di riparto dei restanti 10 milioni di euro, nonché dell'incremento di 300 milioni di euro disposto dall'articolo 40, comma 1 del decreto-legge n. 104 del 2020, è stata sancita intesa nella seduta del 12 novembre 2020, come successivamente sarà esposto.

Il terzo provvedimento è il Decreto del 22 luglio 2020, recante *“Primo riparto del Fondo, avente una dotazione complessiva di 127,5 milioni di euro, istituito presso il Ministero dell'interno, per l'anno 2020, dall'art. 181 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, per il ristoro ai comuni delle minori entrate derivanti dall'esonero, dal 1° maggio al 31 ottobre 2020, dal pagamento della tassa e del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, per l'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

Con detto decreto è stata data attuazione all'articolo 181, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, il quale prevede, anche al fine di promuovere la ripresa delle attività turistiche danneggiate dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, che le imprese di pubblico esercizio titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico siano esonerate, dal 1° maggio fino al 31 ottobre 2020, dal pagamento della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e dal canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (come evidenziato anche nel corso della seduta, l'aumento della superficie esterna occupabile da bar e ristoranti è finalizzato a garantire il distanziamento sociale).

Il comma 5 del medesimo articolo 180 istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo con una dotazione di 127,5 milioni di euro per l'anno 2020, per il ristoro ai Comuni delle minori entrate derivanti dal citato comma 1.

Anche in questo caso, è stato concordato di ripartire il fondo nella misura del 90 per cento secondo i criteri e le modalità specificati nella nota metodologica allegata al decreto e di ripartire il restante 10 per cento con successivo decreto, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tenendo prioritariamente conto di eventuali rettifiche dei dati considerati nel decreto del 22 luglio 2020 del Ministero dell'interno.

Lo schema di decreto di riparto della quota residua, pari a 12,75 milioni di euro - unitamente a quella disposta ad incremento del medesimo fondo, pari a 42,5 milioni di euro, dall'articolo 109, comma 2, del decreto-legge n. 104 del 2020 al fine di ristorare i Comuni delle minori entrate derivanti dall'esonero, dal 1° maggio fino al 31 dicembre 2020 - sono state oggetto di intesa nella seduta del 12 novembre 2020, come sarà successivamente esposto.

Con il medesimo provvedimento è stato, altresì, ripartito l'ulteriore fondo di 46,88 milioni di euro a compensazione delle minori entrate derivanti dall'esonero dal pagamento di TOSAP e COSAP da parte dei titolari di concessioni o autorizzazioni concernenti l'utilizzazione di suolo pubblico per

l'esercizio del commercio su aree pubbliche, per il periodo dal 1° marzo 2020 al 15 ottobre 2020, di cui al comma 1-quater del citato articolo 181 del decreto-legge n. 34 del 2020, come modificato dall'articolo 109, comma 1, lettera a-ter del decreto-legge n.104 del 2020.

Nella **seduta del 15 luglio 2020**, è stata raggiunta l'intesa sul decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 16 luglio 2020, recante *“Criteri e modalità di riparto del Fondo, avente una dotazione di 3,5 miliardi di euro, istituito presso il Ministero dell'interno dall'art. 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, per concorrere ad assicurare ai comuni, alle province ed alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, per l'anno 2020, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connesse all'emergenza COVID-19”*.

Tale provvedimento è attuativo dell'articolo 106, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che ha istituito, presso il Ministero dell'interno - al fine di concorrere ad assicurare ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, per l'anno 2020, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connesse all'emergenza COVID-19 - un fondo con una dotazione di 3,5 miliardi di euro, di cui 3 miliardi di euro in favore dei Comuni e 0,5 miliardi di euro in favore di Province e Città metropolitane, da ripartire con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare previa intesa in Conferenza-Stato città ed autonomie locali.

La stessa norma, nelle more dell'emanazione del decreto, ha previsto l'erogazione agli enti, nel termine di 10 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, di un acconto pari al 30% delle somme disponibili, sulla base di criteri semplificati, in proporzione delle entrate proprie risultanti dal sistema SIOPE al 31 dicembre 2019; gli importi in acconto, pari a 900 milioni di euro per i comuni e a 150 milioni di euro per Province e Città metropolitane, sono stati erogati dal Ministero dell'interno il 29 maggio 2020².

Il comma 2 del medesimo articolo ha inoltre previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un tavolo tecnico incaricato di valutare, sulla base degli effetti dell'emergenza COVID-19, i fabbisogni di spesa e le minori entrate degli enti locali, al netto delle minori spese, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese.

All'esito di una complessa istruttoria, i criteri e le modalità di riparto del fondo sono stati individuati negli allegati A e B al decreto, contenenti due note metodologiche rispettivamente relative ai Comuni e alle Province e Città metropolitane.

Per i Comuni, la nota metodologica premette che le valutazioni, che si concretizzano nelle stime indicate, sono basate sulle informazioni disponibili al momento, “che non possono considerarsi esaustive degli effetti della crisi innescata dalla pandemia; l'impatto economico che complessivamente ne deriverà, in particolare sugli equilibri finanziari degli enti, potrà essere solo successivamente meglio focalizzato nel corso del monitoraggio previsto, sulla base dei dati di entrata e di spesa disponibili nei prossimi mesi. Occorre, in particolare, evidenziare che le stime elaborate, soprattutto per quanto concerne le entrate comunali di maggior consistenza (IMU, Tari e Addizionale comunale Irpef), che costituiscono circa il 70% del volume totale delle entrate proprie 2019, non hanno potuto fare affidamento su valori riferibili all'andamento del primo semestre 2020, in quanto

² Comunicato del Ministero dell'interno del 29 maggio 2020 <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-29-maggio-2020>

soggette a scadenze di pagamento sospese o, comunque, con esiti non sufficientemente consolidati alla data attuale”.

A livello metodologico, si è provveduto alle seguenti elaborazioni:

a) stima della perdita di gettito per le entrate sia tributarie che extratributarie (alla luce delle incertezze in relazione alle dinamiche dei gettiti e alla diversificazione nella composizione delle diverse fonti di entrata tra gli enti, in particolare quelli di minore dimensione, si è individuata una soglia minima di perdita complessiva per grandi classi tipologiche di enti. Considerando più elevato il rischio di sottovalutazione delle perdite di gettito con riferimento agli enti più esposti alla caduta delle attività connesse all’attrattività dei territori e al turismo, tale soglia è stata diversificata a seconda della dimensione delle presenze turistiche di fonte Istat, rilevate al 2018);

b) stima dei risparmi e/o incrementi di spese su funzioni fondamentali e non fondamentali (la valutazione delle potenziali variazioni di spesa sul comparto Comuni per effetto della pandemia da COVID-19 e delle misure di contenimento adottate per contrastarla è stata compiuta da SOSE distinguendo gli impatti su due possibili piani: quello delle riduzioni di spesa per effetto del *lockdown* e quello delle variazioni di spesa legate al cambiamento nella modalità di offerta dei servizi e/o della domanda dei servizi stessi. Su proposta dell’ANCI, si è concordato di limitare le valutazioni relative alle minori spese alle riduzioni di spesa per effetto del *lockdown* - contrazione degli oneri legati agli straordinari per il personale, alla mancata erogazione dei buoni pasto e alla parziale riduzione dei costi di struttura- a causa della forte incertezza del contesto, con particolare riferimento ai settori della scuola e dei rifiuti. Inoltre, al fine di tenere conto in modo prudente delle minori spese di gestione dei servizi a domanda individuale connessi all’Istruzione e agli Asili nido, è stata applicata una decurtazione del 30% ai fini del computo del riparto. Una analoga decurtazione è applicata alle minori entrate stimate con riferimento alle funzioni non fondamentali sulla base dei proventi dei servizi cultura/turismo/sport;

c) individuazione dei ristori relativi alle minori entrate già finanziati (ovvero quelli di cui agli artt. 177 e 181, decreto-legge n. 34/2020);

d) individuazione dei ristori relativi alle maggiori spese già finanziati.

La stima del fabbisogno non tiene conto dei risparmi di spesa derivanti dalla sospensione mutui CDP-MEF, pari a circa 260 milioni di euro (art. 112, decreto-legge n. 18/2020) e di eventuali risparmi derivanti da rinegoziazioni autonome degli enti. Parimenti, la valutazione del fabbisogno non considera i possibili ulteriori maggiori oneri legati, in particolare, alle riaperture dei servizi scolastici e per l’infanzia sui quali, al momento della redazione della nota metodologica, si è constatato di non poter tracciare uno scenario affidabile.

Infine, si è ritenuto di non considerare i prelievi sul soggiorno (imposta di soggiorno e contributo di sbarco isole minori ex d.lgs. n. 23/2011; contributo ex decreto-legge n. 78/2010) in quanto è stata confermata l’intenzione del Governo di assicurare alle perdite connesse a tali prelievi un ristoro specifico, dotato di un congruo stanziamento.

Anche per le Province e Città metropolitane si è provveduto a:

a) stima della perdita di gettito per le entrate sia tributarie che extratributarie (con particolare riferimento all’IPT, per la quale da marzo a giugno 2020 si è registrato un calo del gettito del 49% rispetto allo stesso periodo del 2019, a causa della forte riduzione delle immatricolazioni correlata alla crisi epidemiologica; all’Imposta assicurazioni RC Auto, che ha subito una contrazione dell’8,6% e per la quale, nei restanti mesi dell’anno, si è stimata una riduzione del 15% per tenere conto degli

effetti derivanti da alcune disposizioni agevolative volte a differire i termini di rinnovo delle polizze in scadenza);

b) stima dei risparmi e/o incrementi di spese su funzioni fondamentali e non fondamentali (si è tenuto conto, in particolare, per quanto riguarda la funzione “Istruzione”, degli effetti di contrazione della spesa legati alla chiusura anticipata dell’anno scolastico; quanto alle “Funzioni generali”, della riduzione delle spese relative al personale, dimezzando tuttavia il “peso” di tale parametro, poiché le Province e Città metropolitane possono ascrivere a questa voce di spesa elementi relativi a funzioni delegate dalle Regioni);

c) individuazione ristori delle minori entrate già finanziati;

d) individuazione ristori delle maggiori spese già finanziati.

Il Tavolo ha continuato l’attività di monitoraggio, sulla base degli effettivi andamenti dei gettiti, in modo da assicurare il ristoro delle effettive perdite di gettito, al netto delle maggiori/minori spese, in favore di ciascun ente locale.

Nel caso in cui il minor gettito stimato risulterà superiore a quello effettivamente realizzato, saranno regolati i reciproci rapporti finanziari tra lo Stato e i Comuni, le Province e le Città metropolitane sulla base di apposita intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Nella **seduta del 6 agosto 2020**, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale ha reso un’informativa alla Conferenza, ai sensi dell’articolo 9, comma 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 settembre 2020, recante *“Ripartizione, termini, modalità di accesso e rendicontazione dei contributi ai comuni delle aree interne, a valere sul Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022”*, di cui all’articolo 1, commi 65-ter e seguenti, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Il citato comma 65-ter dispone che nell’ambito della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne, presso il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali con una dotazione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022. Il successivo comma 65-quinquies, inserito dall’articolo 243, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, ha incrementato il fondo di 60 milioni di euro per l’anno 2020, di 30 milioni per l’anno 2021 e di 30 milioni per l’anno 2022, anche al fine di consentire ai Comuni presenti nelle aree interne di far fronte alle maggiori necessità di sostegno del settore artigianale e commerciale conseguenti al manifestarsi dell’epidemia da COVID-19.

Il fondo è ripartito tra i Comuni presenti nelle aree interne con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, che ne stabilisce termini e modalità di accesso e rendicontazione.

La misura oggetto del provvedimento ha la finalità principale di sostenere, attraverso l’assegnazione diretta di risorse ai Comuni delle Aree Interne identificati quali destinatari, le piccole attività artigianali e commerciali che insistono in detti territori.

In conformità ai criteri che fondano la Strategia Nazionale per le Aree Interne e ai parametri di legge, i Comuni beneficiari sono stati identificati applicando criteri di perifericità e di popolazione, con l’obiettivo di favorire il ripopolamento produttivo dei Comuni più periferici e meno popolosi.

Nella **seduta del 15 ottobre 2020**, è stata sancita l'intesa sul decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di riparto del fondo, istituito dall'articolo 112-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, come risultante dalla conversione con legge 17 luglio 2020, n. 77, con una dotazione di 40 milioni di euro per l'anno 2020, finalizzato al finanziamento di interventi di sostegno di carattere economico e sociale in favore dei Comuni particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria da COVID-19, non compresi tra quelli previsti dal precedente articolo 112 (Comuni ricadenti nei territori delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza, destinatari di un apposito fondo con una dotazione di 200 milioni di euro per l'anno 2020).

Al fine della ripartizione si tiene conto, sulla base della popolazione residente, dei Comuni individuati come zona rossa o compresi in una zona rossa in cui, per effetto di specifiche disposizioni statali o regionali applicabili per un periodo non inferiore a quindici giorni, è stato imposto il divieto di accesso e di allontanamento a tutti gli individui comunque ivi presenti; per i restanti Comuni, si tiene conto dell'incidenza, in rapporto alla popolazione residente, del numero dei casi di contagio e dei decessi da COVID-19 comunicati dal Ministero della salute e accertati fino al 30 giugno 2020.

Inoltre, è stata sancita l'intesa sul decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dell'11 novembre 20, recante i criteri e le modalità di riparto di un acconto di 500 milioni di euro, di cui 400 milioni di euro a favore dei Comuni e 100 milioni di euro a favore delle Province e Città metropolitane, delle risorse incrementalmente del citato fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, previste dall'articolo 39, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104.

L'acconto di 400 milioni in favore dei Comuni è ripartito, come da orientamento del tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base degli ambiti di prevedibile maggiore spesa, relativi al trasporto scolastico e alle spese di natura sociale.

L'acconto di 100 milioni di euro per le Province e le Città metropolitane è ripartito in pari misura sulla base del numero di scuole - secondaria di secondo grado e sulla base del numero di alunni - secondaria di secondo grado.

Nella **seduta del 30 ottobre 2020**, è stato espresso parere favorevole sul decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del 3 novembre 2020, recante *“certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza, ai sensi dell'articolo 39, comma 2, del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126”*.

Con il provvedimento sono stati determinati il modello e le modalità per l'invio della certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 da parte degli Enti locali beneficiari delle risorse del predetto fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (articolo 39, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104).

In tale sede l'ANCI e l'UPI hanno evidenziato che le modalità con le quali alcune spese ad esigibilità differita o articolata sull'esercizio 2020 e sull'esercizio 2021 possono essere effettuate sul 2021, pongono rilevanti problemi nei casi di enti locali in disavanzo, e hanno pertanto chiesto un intervento normativo per risolvere tale problematica; il rappresentante del Ministero dell'economia e

delle finanze ha condiviso tale richiesta, comunicando la disponibilità del Governo a predisporre una proposta normativa in tal senso, da recepire nel disegno di legge di bilancio per l'anno 2021.

Nella **seduta del 12 novembre 2020**, è stata sancita l'intesa su tre schemi di decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di riparto, rispettivamente:

- dell'accennata quota di 1,65 milioni di euro per l'anno 2020 del fondo relativo all'imposta municipale propria (IMU) ancora da ripartire (citato articolo 177, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34), nonché dell'incremento di 85,95 milioni di euro per l'anno 2020 del medesimo fondo, disposto dall'articolo 78, comma 5, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104. Tale disposizione, in considerazione degli effetti connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha infatti, tra l'altro, disposto l'esenzione, per il 2020, dal pagamento della seconda rata dell'IMU per gli immobili, specificamente individuati, riguardanti numerosi settori del turismo e dello spettacolo;

- dell'accennata quota residua, pari a 10 milioni di euro, della dotazione iniziale del fondo relativo alla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno e dei contributi di sbarco e di soggiorno (articolo 180, comma 1 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34), nonché dell'incremento di 300 milioni di euro al medesimo Fondo (articolo 40, comma 1 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104);

- dei fondi relativi agli esoneri dal pagamento della TOSAP e della COSAP per un ammontare complessivo di 102,13 milioni di euro, così ripartiti:

- a) 46,88 milioni di euro per ristorare i Comuni delle minori entrate derivanti dall'esonero riconosciuto ai titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico per l'esercizio del commercio su aree pubbliche (articolo 181, comma 1-quater, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, come modificato dall'articolo 109, comma 1-quater dell'art. 109 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104);

- b) 12,75 milioni di euro, corrispondenti alla quota residua del fondo di cui all'articolo 181, comma 5, del citato decreto-legge n. 34 del 2020 non distribuita con il decreto del 22 luglio 2020;

- c) 42,5 milioni di euro, pari alla quota incrementale del medesimo fondo prevista dall'articolo 109, comma 2, del decreto-legge n. 104 del 2020 al fine di ristorare i Comuni delle minori entrate derivanti dall'esonero, dal 1° maggio fino al 31 dicembre 2020, dal pagamento della TOSAP e della COSAP da parte delle imprese di pubblico esercizio titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico.

Nella **seduta del 1° dicembre 2020**, è stata sancita intesa sul riparto del saldo delle risorse incrementali, per l'anno 2020, del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Come prescritto dalla norma (citato articolo 39, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104), l'incremento del fondo è ripartito sulla base di criteri e modalità che tengono conto del proseguimento dei lavori del suddetto tavolo tecnico, di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 maggio 2020, nonché del riparto delle risorse di cui al già citato decreto del Ministero dell'interno 24 luglio 2020 di riparto delle risorse iniziali del fondo.

Con il provvedimento vengono ripartiti 1.170 milioni di euro, di cui 820 milioni di euro a favore dei Comuni e 350 milioni di euro a favore delle Province e delle Città metropolitane.

I criteri di ripartizione del saldo tengono conto della metodologia adottata in sede di riparto della iniziale dotazione del fondo e dell'acconto delle risorse incrementali.

Per i Comuni, i criteri di ripartizione si fondano sui seguenti quattro step:

- 1) calcolo della variazione di entrata per ciascun comune, unione di comuni, comunità montana;
- 2) sottrazione dei ristori specifici di cui agli artt. 177 e 181, decreto legge n. 34/2020 e del 75% delle minori entrate da servizi domanda individuale;
- 3) applicazione della variazione di spesa per ciascun Comune, Unione di comuni, Comunità montana;
- 4) calcolo della quota di competenza per Comune, Unione di comuni, Comunità montana delle somme residue, pari a circa 570 milioni euro.

Per Province e Città metropolitane, i criteri di ripartizione si fondano sui seguenti tre step:

- 1) calcolo della variazione di entrata per ciascuna provincia e città metropolitana;
- 2) calcolo della variazione di spesa per ciascuna provincia e città metropolitana;
- 3) calcolo della quota di competenza per ciascuna provincia e città metropolitana delle somme residue, pari a circa 190 milioni euro.

In particolare, riguardo alla ripartizione relativa ai Comuni è stato concordato, per la perdita di gettito, di far riferimento al periodo marzo –dicembre 2020 (4.050 milioni di euro) cui si aggiunge la perdita di gettito stimata per il periodo gennaio-febbraio 2021 (165 milioni di euro) precisando che la stima per l'ultimo periodo è stata effettuata in sostituzione della stima del periodo gennaio- febbraio 2020 predisposta in sede di definizione di primo riparto del fondo.

L'ammontare complessivo di riferimento per il comparto dei Comuni è stimato in circa 3.650 milioni di euro.

L'eccedenza di risorse, risultata pari a circa 570 milioni di euro, viene ripartita in considerazione del fatto che gli effetti dell'emergenza COVID-19 sono prevedibili anche sugli andamenti della gestione dell'anno 2021.

Riguardo alle Province e alle Città metropolitane, dall'aggiornamento dell'analisi è emerso un fabbisogno complessivo di circa 760 milioni di euro e il Tavolo tecnico ha ritenuto opportuno ripartire comunque l'eccedenza di 190 milioni di euro.

CAPITOLO 4

LE ASSUNZIONI DI PERSONALE PRESSO I COMUNI EX ART. 33 DEL DECRETO-LEGGE N. 34 DEL 2019. ATTUAZIONE DELLA DISPOSIZIONE.

4.1. Dalle norme sul contenimento della spesa pubblica alla nuova disciplina delle assunzioni nei Comuni.

Le modalità di assunzione del personale presso i Comuni, come presso tutti gli Enti locali, sono state sottoposte, nel corso del tempo, all'osservanza di un complesso sistema di vincoli normativi, soprattutto di carattere finanziario e amministrativo-contabile, che disciplinano sia le possibilità di spesa sia le capacità assunzionali di tali enti.

Numerose sono le norme adottate dal Legislatore in tal senso negli ultimi anni:

– i Comuni sono chiamati al contenimento della spesa del personale secondo i criteri dettati dai commi 557, 557 bis, 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni, differenziati in base alla tipologia di ente ed alla situazione organizzativa e/o finanziaria di ogni singola amministrazione;

– l'art. 3, comma 5 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla *legge 11 agosto 2014, n. 114*, e successive modificazioni ed integrazioni, disciplina il regime ordinario delle assunzioni a tempo indeterminato dei Comuni consentendo - considerato il disposto del *comma 228 dell'art. 1 della legge n. 208* - a decorrere dall'anno 2019, di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, nonché la possibilità di cumulare, a decorrere dall'anno 2014, le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile e di utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà di assunzione riferite al quinquennio precedente, fermo restando il disposto dell'art. 14-bis, comma 3, del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26;

– il comma 5-*sexies*, dell'art. 3 del decreto-legge n. 90 del 2014 - inserito dal citato *art. 14-bis, comma 1, lett. b), del decreto-legge n. 4 del 2019* - dispone che per il triennio 2019-2021, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, i Comuni possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo *turn-over*.

Da detto articolato quadro normativo, emerge che le capacità assunzionali dei Comuni nel triennio 2019-2021 sono così delineate:

- possibilità di sostituire il personale che cessa dal servizio (*turn over* al 100%);
- possibilità anche nel corso dell'anno di poter effettuare sostituzioni del personale cessato senza attendere l'esercizio finanziario successivo alla cessazione del personale da sostituire;
- utilizzo dei resti assunzionali degli ultimi cinque anni.

In questa (già complessa) materia è intervenuto, recentemente, l'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34, c.d. "*Decreto crescita*", convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, prevedendo il superamento del principio *turn over*, con l'introduzione di un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

Secondo tale norma, i Comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore.

I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Disposizioni particolari del citato art. 33 riguardano, invece, i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia che consente l'incremento della spesa per il personale e che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'*articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*. Tali enti, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia, di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale.

I suddetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni.

I Comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulti maggiore del valore soglia superiore devono 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.

A decorrere dal 2025 i Comuni che registrano un rapporto maggiore del valore soglia superiore applicano un *turn over* pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'*articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75*, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

La predetta disposizione fissa la disciplina per le assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di una spesa complessiva, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia, definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione.

L'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019 supera, quindi, la rigidità delle regole caratterizzanti il *turn over* e introduce criteri che consentono maggiore flessibilità e adeguatezza assunzionale alle amministrazioni, assicurando, altresì, la sostenibilità finanziaria dei connessi costi permanenti e strutturali rispetto agli equilibri di finanza pubblica, in quanto le previste assunzioni debbono avvenire in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Al decreto ministeriale attuativo dell'art. 33 viene demandata la funzione fondamentale, nella riferita *ratio* che ha ispirato la norma, di individuare, previa suddivisione dei Comuni per fasce demografiche, i valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i Comuni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia.

La formulazione originaria dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019 prevedeva, inizialmente, un unico valore di soglia per ciascuna classe demografica dei Comuni. A seguito dell'esigenza esposta dall'ANCI durante alcuni incontri tecnici svoltisi nell'ambito dell'attività istruttoria propedeutica all'intesa sancita in Conferenza Stato-città ed autonomie locali (atto CSC n. 571 dell'11 dicembre 2019), preliminare all'adozione del decreto interministeriale attuativo di tale disposizione (DM 17 marzo 2020³), la norma primaria è stata modificata dall'art. 1, comma 853 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), prevedendo un ulteriore valore soglia superiore, cui convergono i Comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore.

Per i Comuni che registrano un rapporto spese di personale - entrate oltre il valore soglia "superiore" cioè a quello introdotto, come esposto, con successive modifiche al testo originario del comma 2 dell'art. 33 - è previsto un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del suddetto valore soglia anche applicando un *turn over* inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i Comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un *turn over* pari al 30 per cento fino al conseguimento del suddetto valore soglia superiore.

La disciplina riservata dal legislatore ai Comuni sopra soglia è stata oggetto di richieste di modifica da parte dell'ANCI, specie perché essa può comportare una riduzione del numero del personale in servizio.

Tuttavia, considerato che è stato introdotto un valore di soglia "superiore" e che il rientro per i Comuni sopra soglia è diluito nel tempo, anche in sede tecnica, considerata la finalità della norma di disciplinare, a regime, le facoltà assunzionali dei Comuni con riferimento alla loro sostenibilità finanziaria, detta richiesta non è stata oggetto di positiva valutazione da parte delle competenti amministrazioni centrali.

³ Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno 17 marzo 2020, recante "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 108 del 27 aprile 2020.

I Comuni, che registrano un valore compreso tra i due suddetti valori soglia non possono incrementare il valore del suddetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Altra modifica che è stata apportata alla norma originaria, sempre a seguito di quanto emerso in sede tecnica durante i lavori preliminari all'intesa sancita in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stata quella di considerare, al fine della determinazione dei valori di soglia, non le entrate relative ai primi tre titoli delle entrate di un solo esercizio finanziario, bensì le entrate correnti relative agli ultimi tre esercizi finanziari, essendo molto più significativo rispetto all'esigenza perseguita il dato riferito ad un contesto temporale più ampio. Tale precisazione, che assume particolare rilievo con riguardo sia alle entrate che alle spese da considerare per determinare i valori di soglia, è stata dettata dall'art. 57, comma 3-*septies* del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla *legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126*⁴. Tale intervento legislativo si è reso necessario per prevenire gli effetti distorsivi per la determinazione dei valori di soglia, dovuti alla considerazione delle entrate e delle spese di personale finanziate da altri enti.

Nella seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 gennaio 2020, è stata condivisa, dai rappresentanti del Governo e dall'ANCI, la necessità di emanare una circolare attuativa del decreto attuativo dell'art. 32 del d.l. n. 34/2019, che è stata successivamente adottata dal Ministro per la funzione pubblica e dai Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno in data 13 maggio 2020⁵.

4.2. Sintesi delle questioni tecniche emerse durante la fase istruttoria dell'intesa sancita in Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Le riunioni tecniche preliminari a tutti gli atti attuativi dell'art. 32 del d.l. n. 34/2019 si sono svolte presso l'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali tra i mesi maggio e dicembre 2019. Oltre alla complessità della materia, ha contribuito a determinare tale ampio lasso di tempo anche la crisi di Governo dell'estate 2019 e l'insediamento del nuovo Governo Conte II.

Agli incontri tecnici, coordinati dal Segretario della Conferenza, hanno partecipato i rappresentanti del Ministro per la pubblica amministrazione, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e delle finanze e di quelli dell'ANCI.

In sede tecnica, l'ANCI ha espresso apprezzamenti per l'intervento normativo, che introduce una modifica significativa del sistema di calcolo della capacità assunzionale dei Comuni attraverso il superamento delle regole del *turn-over* e l'introduzione di un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria - pur rilevando l'esigenza di apportare alcune modifiche alla norma che, come visto *supra*, sono state accettate dalle amministrazioni statali e recepite in atti legislativi che hanno modificato l'originaria formulazione dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019.

⁴ 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.

⁵ Circolare 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, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 226 dell'11 settembre 2020.

Nella medesima sede l'ANCI ha evidenziato come i dati del Conto annuale rilevino, negli ultimi anni, una contrazione di oltre 84.000 unità del personale dei Comuni (da 479.233 a 394.938 dipendenti in servizio).

A tale carenza si aggiungono i possibili effetti del pensionamento anticipato per la cosiddetta "quota 100".

Durante gli incontri tecnici è emersa, altresì, l'esigenza di estendere la disposizione dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 anche alle Province e alle Città metropolitane. Ciò ha comportato un'ulteriore modifica alla norma originaria, con l'aggiunta del comma 1-bis al predetto articolo da parte dell'art. 17, comma 1 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Nella definizione delle disposizioni del decreto ministeriale attuativo dell'articolo 33 che riguarda il personale dei comuni è stato tenuto particolarmente in considerazione:

- la determinazione delle fasce demografiche, tenendo in particolar modo conto delle esigenze dei piccoli Comuni;
- l'esigenza di coordinamento con le vigenti disposizioni normative sui limiti assunzionali;
- la disciplina transitoria, relativamente alle procedure di assunzione già avviate dai Comuni sulla base della vigente disciplina;
- le spese per il trattamento accessorio del personale;
- la possibilità di utilizzare i resti assunzionali dell'ultimo quinquennio.

L'ANCI ha, tra l'altro, chiesto e ottenuto la previsione di un'ulteriore soglia abilitante le assunzioni, onde non penalizzare i Comuni con moderata incidenza di spesa del personale, essendo di poco al di sopra della soglia prevista dalla norma per le nuove assunzioni, nonché di garantire comunque ai piccoli Comuni collocati sotto la soglia prevista dalla norma l'assunzione almeno di un'unità di personale.

Con nota del 17 gennaio 2020, l'ANCI, ha chiesto, alla luce di talune criticità emerse, della complessità della disciplina e dell'esigenza di definire le relative soluzioni, l'adozione di un'apposita circolare interpretativa e di posticipare la data di entrata in vigore del decreto.

Nella seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 gennaio 2020, le Amministrazioni centrali competenti hanno manifestato la disponibilità a prevedere come data di entrata in vigore del decreto il 20 aprile 2020 e a redigere una circolare interpretativa al fine di dettare indirizzi in ordine alle sue modalità applicative.

La circolare è stata frutto del lavoro di un apposito tavolo tecnico-politico istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica.

4.3. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 marzo 2020 "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni".

Lo schema di decreto condiviso nella seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali dell'11 dicembre 2019, tenuto conto di quanto dalla stessa poi deliberato sulla data di entrata in vigore nella seduta del 30 gennaio 2020, recepito nel decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, del 17 marzo 2020.

Nelle premesse del decreto si è ritenuto opportuno richiamare vigenti disposizioni sui limiti assunzionali dei Comuni:

- commi 557, 557-bis, 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che fissano i principi ed i vincoli in materia di contenimento di spesa del personale da parte dei Comuni;
- art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;
- art. 14-bis del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26;
- art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che disciplina il regime ordinario delle assunzioni a tempo indeterminato dei Comuni;
- art. 3, comma 5-sexies, del citato decreto-legge n. 90 del 2014, relativo al triennio 2019-2021.

Nelle premesse del decreto viene fatto cenno, altresì, alla disciplina prevista nella norma sul trattamento accessorio, onde garantire, essendo state espressi dubbi interpretativi in sede tecnica, che il limite al trattamento economico accessorio sia adeguato, in aumento e in diminuzione, per garantire il valore medio pro capite riferito all'anno 2018, ed in particolare è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio sia inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018.

Il decreto è finalizzato sia ad individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, sia ad individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i Comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia. Per i Comuni sotto soglia viene disposta con apposita tabella, in via transitoria, una graduazione delle capacità assunzionali.

Le entrate e la spesa di personale, in base a cui individuare i valori di soglia, sono riferiti alla competenza e la spesa per il personale è così individuata “impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato”.

Il dato sulla spesa del personale è un denominatore di fondamentale importanza per la definizione della capacità assunzionale del singolo Comune e, quindi, per la finalità che la norma si pone di assicurare, ovvero la sostenibilità finanziaria delle nuove assunzioni. Le spese di personale vengono determinate facendo riferimento alle disposizioni finanziarie sui limiti assunzionali (citato comma 557-bis dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, aggiunto dal comma 7 dell'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010).

Tuttavia, le spese di personale, da criterio per la limitazione alle assunzioni (citati commi 557-quater e 562 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006), con la nuova disposizione dell'art. 33 divengono invece, uno dei parametri - unitamente alle entrate, alle quali vengono rapportate- per individuare i valori di soglia per fascia demografica e, quindi, decretare la possibilità per il Comune di procedere a nuove assunzioni, essendo la spesa finanziariamente sostenibile.

Riguardo alle spese ed entrate da considerare ai fini della determinazione dei valori di soglia, è da rammentare l'accennata precisazione introdotta dall'art. 57, comma 3-septies del decreto-legge n. 104 del 2020 sull'esclusione di quelle finanziate da risorse provenienti da altri enti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa.

Nel decreto sono individuate 10 fasce demografiche in cui sono ripartiti i Comuni in modo alquanto innovativo rispetto ad altre classificazioni stilate in base alla popolazione (cfr. art. 33 della

legge 7 aprile 2014, n. 56 e art.156 TUEL), tenuto conto dell'esigenza della norma di consentire nuove assunzioni finanziariamente sostenibili.

In particolare, dette suddivisioni sono state oggetto di confronto e di valutazione in sede istruttoria presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali sulla base di proiezioni in relazione alle possibili conseguenze applicative, utilizzando dati condivisi e aggiornati. I valori soglia sono indicati per ciascuna di dette fasce demografiche, in percentuali decrescenti dai Comuni di minore dimensione demografica (da 29,5% a 25,3%), essendo stata rappresentata dall'ANCI e condivisa dalle amministrazioni centrali l'esigenza di favorire nuove assunzioni presso i piccoli Comuni.

Nell'art. 5, comma 1 del decreto viene introdotta la tabella 2 che limita fino al 2024 in percentuali annualmente crescenti le possibilità assunzionali dei Comuni sotto soglia. Essi possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore al valore percentuale indicato nella Tabella per ciascuna classe demografica in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e comunque del valore soglia. Data l'innovatività della norma, che supera il dato della spesa per il personale e il *turn over* quali limiti alle assunzioni, è stata introdotta con il decreto, come previsto dalla norma primaria, un'apposita disciplina transitoria che determina, per ciascuna classe demografica, in modo decrescente e per ciascun anno sino al 2024, la possibilità di assunzione per i Comuni sottosoglia.

Nel comma 2 dello stesso articolo viene precisato che per il periodo 2020-2024, i Comuni possono utilizzare i cosiddetti "resti assunzionali" dei cinque anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla citata Tabella 2, che limita transitoriamente le capacità assunzionali, restando fermo il valore di soglia, quanto previsto nei piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Ai Comuni sotto soglia è data, quindi, la possibilità di utilizzare i resti assunzionali degli anni precedenti per procedere ad assunzioni, in deroga al regime transitorio, ma sempre rispettando il valore di soglia e tenendo conto della sostenibilità finanziaria della nuova assunzione, come da ratio che ispira la nuova disciplina delle assunzioni in argomento.

Al comma 3 dell'art. 5 viene prevista l'agevolazione per le assunzioni dei piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti, introdotta con le modifiche apportate dall'art. 1, comma 853 della legge di bilancio per l'anno 2020. A tale categoria di Comuni, infatti, viene data la possibilità di assumere un'unità di personale a tempo indeterminato da collocare presso l'eventuale Unione dei Comuni alla quale aderiscono. Di particolare rilievo è stata la determinazione, da parte del decreto attuativo, dell'importo di 38.000 euro quale valore massimo di superamento della soglia da parte dei suddetti piccoli Comuni. Esso è stato stimato tenendo conto del costo medio lordo di un'unità di personale proprio al fine di consentire a detti Comuni di poter procedere comunque all'assunzione di almeno un'unità di personale. La norma si pone, inoltre, in linea con l'orientamento legislativo di favorire forme di aggregazione fra piccoli Comuni.

Nell'art. 6, commi 1 e 2 del decreto è stata individuata l'ulteriore soglia cui convergono i Comuni con una spesa di personale e le entrate correnti superiore alla stessa. Essi sono tenuti alla graduale riduzione annuale del più volte menzionato rapporto spese di personale – entrate anche applicando un *turn over* inferiore al 100 %, affinché nell'anno 2025 conseguano detto valore di soglia.

Sebbene non sia stato attenuato, come richiesto dalle Autonomie locali, l'obbligo dei Comuni sopra soglia di diminuire il rapporto tra spese di personale ed entrate, onde conseguire il valore di soglia individuato in attuazione della norma, tuttavia è stato introdotto un valore di soglia "superiore",

proprio per non penalizzare eccessivamente i Comuni sopra soglia, essendo obbligati, come esposto, a ridurre il personale anche non applicando un *turn over* al 100%. Anche le percentuali della soglia “superiore”, sono individuate in percentuali decrescenti dai Comuni di minore dimensione demografica (da 33,5% a 29,3%).

Come da norma primaria, viene, quindi, previsto, affinché tutti i Comuni si adeguino al valore soglia che, a decorrere dal 2025, i Comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, risulti superiore al valore soglia “superiore” applicano un *turn over* pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

I Comuni che si collocano tra i due valori soglia non possono incrementare il valore del rapporto tra spesa del personale e entrate rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato e, quindi, a differenza dei Comuni sopra soglia “superiore”, non sono tenuti a ridurre le spese di personale e il numero dei propri dipendenti non applicando il *turn over*.

L'art. 7 del decreto, relativo alle disposizioni attuative e finali, precisa, potendo sorgere dubbi interpretativi, che la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato conseguente alle nuove disposizioni in argomento, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'*art. 1, commi 557-quater e 562, della legge n. 296/2006*. Quindi, le richiamate limitazioni di spesa non si applicano alle assunzioni disposte secondo le nuove statuizioni in argomento. Esse, infatti, sono introdotte e disciplinate in modo di assicurarne la sostenibilità finanziaria.

4.4. Circolare del 13 maggio 2020

La circolare adottata al fine di fornire indirizzi applicativi del DM 17 marzo 2020, con riguardo alla data di entrata in vigore del decreto, il 20 aprile 2020, precisa che sono fatte salve le procedure di assunzione di personale avviate dai Comuni sulla base delle previgenti norme con riferimento al solo anno 2020, purché siano state effettuate entro la predetta data le comunicazioni obbligatorie ex art. 34-bis del d.lgs. n. 165/2001, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente.

Nella circolare si precisa che quanto sopra vale solo “*ove siano state operate le relative prenotazioni nelle scritture contabili (principio contabile 5.1 di cui al paragrafo n. 1 dell'allegato 4.2 al decreto legislativo n. 118/2011)*” divenendo, quindi, determinante, affinché il Comune possa procedere alle assunzioni come da normativa previgente, l'assunzione dell'impegno di spesa.

Secondo quanto previsto nella Circolare sono da sterilizzare, agli effetti del decreto, le maggiori spese sia per i Comuni sopra soglia “superiore” sia per i Comuni tra le due soglie.

A decorrere dal 2021, per quest'ultimi Comuni, viene previsto che essi assumano – come parametro soglia a cui fare riferimento nell'anno successivo per valutare la propria capacità assunzionale - il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti registrato nel 2020, calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020. I Comuni sopra soglia, nel 2021 devono conseguire un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello registrato nel 2020, calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020.

Nell'atto di indirizzo viene, tuttavia, precisato che - vista la possibilità di derogare transitoriamente, per far salve le procedure assunzionali in corso, ai valori di spesa derivanti dalle soglie consentita nel primo anno di applicazione ma non negli anni successivi - nel procedere alle maggiori assunzioni, è necessaria una valutazione circa la capacità di rientro nei limiti di spesa del 2021 fissati dalla norma.

La Circolare, in merito alle voci di entrata da considerare per la determinazione del valore di soglia, evidenzia, come segnalato nel corso dei lavori istruttori in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali dall'ANCI, che per i Comuni che hanno optato per l'applicazione della tariffa rifiuti corrispettiva (art. 1, comma 668 della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e hanno in conseguenza attribuito al gestore l'entrata da TARI corrispettiva e la relativa spesa, *“la predetta entrata da TARI va contabilizzata tra le entrate correnti, al netto del FCDE di parte corrente, ai fini della determinazione del valore di soglia”*. Detta precisazione si è resa opportuna per evitare interpretazioni formali della norma che avrebbero potuto penalizzare i Comuni che applicano la tariffa rifiuti corrispettiva e non contabilizzano la relativa entrata in bilancio, essendo le entrate, oltre le spese di personale, elemento determinante del valore di soglia.

La Circolare, riguardo ai Comuni sotto soglia, precisa che essi possono procedere all'assunzione anche avvalendosi dei cosiddetti “resti funzionali” in deroga ai limiti di spesa fissati in via transitoria e comunque nel decreto entro i limiti massimi consentiti dal valore soglia di riferimento. La precisazione si è resa necessaria onde consentire ai Comuni “virtuosi” sotto soglia di poter utilizzare i resti assunzionali degli anni precedenti.

In ragione della previsione di cui all'art. 14, comma 7, del decreto-legge n. 95 del 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*, la Circolare considera che - trattandosi di disposizione attinente alla regolamentazione dei limiti assunzionali basati sul turnover - essa deve ritenersi non applicabile ai Comuni che, invece, sono soggetti alla nuova disciplina delle facoltà assunzionali basata sul diverso principio della sostenibilità finanziaria.

La Circolare, fornisce, quindi, importanti indirizzi alle Amministrazioni anche di altri comparti, come Province e Città metropolitane, cui allo stato non si applicano le nuove disposizioni sulle assunzioni: anche esse conseguentemente non potranno più considerare l'assunzione neutrale di personale in mobilità da Comuni ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzionali.

4.5. I pareri della Corte dei Conti sull'applicazione da parte dei Comuni dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019

Al fine di ottenere chiarimenti in ordine alla portata applicativa della nuova disciplina delle modalità assunzionali dei Comuni, soprattutto nel periodo che ha preceduto la formale pubblicazione della circolare applicativa, molti enti hanno chiesto alle sezioni regionali della Corte dei Conti degli specifici pareri.

Riguardo alla **mobilità** che - come esposto - è stata oggetto di esame nella Circolare, si è pronunciata la Corte dei Conti – Sez. Lombardia con la delibera del 29 maggio 2020, n. 74, in ordine alla richiesta di un Comune in ordine al fatto *se la mobilità rivesta ancora carattere neutro e non rientri nella nuova normativa*.

Al riguardo la Sezione svolge considerazioni consolidate e analoghe a quelle esposte nella Circolare. Il Giudice contabile considera che la mobilità abbia consentito di assumere da altri enti soggetti a limiti di spesa senza accrescere la spesa complessiva. La mobilità in entrata può coprire la mobilità in uscita ma le cessazioni che conseguono a quest'ultima non vengono considerate come cessazioni dal servizio utili per liberare risorse da destinare a nuove assunzioni. La *ratio* della norma è quella di garantire la possibilità che risorse umane, già in servizio nella pubblica amministrazione,

possano essere redistribuite in un'ottica di migliore efficienza ed economicità. Dal punto di vista finanziario, l'operazione si considera neutra, trattandosi di dipendenti che già gravano sui saldi di finanza pubblica.

Tuttavia, per le medesime considerazioni espresse nella Circolare, la Corte ritiene che la disciplina sulla neutralità della spesa riguardo ai Comuni non possa più applicarsi, essendo, invece, essi sottoposti alla nuova disciplina sulle assunzioni basata sulla sostenibilità della spesa da parte del singolo Ente.

Nuovi spazi assunzionali non possono più determinarsi per i Comuni a seguito della nuova disciplina sulle assunzioni, ispirata al principio della sostenibilità finanziaria appositamente determinata attraverso i valori soglia del rapporto tra entrate e spese tutte del personale *“senza alcuna distinzione tra le diverse modalità di assunzione, concorso o mobilità”*, come nota la Corte.

Nei medesimi termini, riguardo alla mobilità, si è espressa la Sezione Controllo Regione Umbria nel parere n. 110 del 3 agosto 2020, richiamando anche la Circolare sulle assunzioni.

Il quesito, posto da una Provincia è stato: *“se in applicazione della nuova disciplina dettata dall’art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, come attuata dal decreto del Ministro della pubblica amministrazione del 17 marzo 2020, la mobilità tra enti possa considerarsi finanziariamente neutra e, in caso di adesione all’opzione negativa (ii) se la neutralità finanziaria permanga quanto meno in relazione ai processi di mobilità riguardanti personale di Comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è richiesto di attuare una riduzione del rapporto spesa/entrate”*.

La Sezione ha confermato la *ratio* della neutralità finanziaria della mobilità in relazione alla funzione che essa assolve, per giungere alla medesima conclusione che la neutralità finanziaria dell’istituto della mobilità è strettamente connessa alla sottoposizione di entrambe le Amministrazioni coinvolte – cedente e ricevente – a vincoli assunzionali.

La Corte ha richiamato anche il parere reso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 19 marzo 2010, n. 4, secondo cui la mobilità non è neutrale e va considerata come un’assunzione quando l’amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali ed invece lo è l’amministrazione ricevente.

In tal caso, infatti, considerare la mobilità come assunzione garantisce il governo dei livelli occupazionali, e quindi della spesa pubblica, evitando che le amministrazioni senza limiti sulle assunzioni operino da serbatoio da cui attingere nuovo personale da parte delle altre amministrazioni con limitazione.

Pertanto, l’obiettivo della neutralità finanziaria si può conseguire, a livello di comparto, quando entrambi gli enti locali sono soggetti a vincoli di assunzione.

Osserva, quindi la Sezione umbra della Corte dei Conti che *“Ne deriva che nel sistema delineato dall’art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 e dal decreto attuativo del 17 marzo 2020, fondato non più sulla logica del turn over, bensì su criteri di sostenibilità finanziaria, le ragioni di valutazione in termini finanziariamente neutri delle procedure di mobilità non trovano più ragion d’essere (sul punto, già Sezione controllo Lombardia 74/2020/PAR)”*. richiamando espressamente anche la Circolare. *“In questo senso si è condivisibilmente espresso anche il Ministro della pubblica Amministrazione con la “circolare sul DM attuativo dell’art. 33, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2019 in materia di assunzioni di personale”, ove si afferma che “la definizione delle facoltà assunzionali ancorate alla sostenibilità finanziaria implica una necessaria lettura orientata della norma recata dall’art. 14, comma 7, del DL n. 95/2012, [...]”*.

Quindi, specificatamente riguardo al quesito proposto sull'applicazione della neutralità finanziaria ai Comuni "non virtuosi" nelle spese di personale, la Corte formula un parere negativo.

Non si ravvedono ragioni per cui le riferite considerazioni sulla non applicabilità della neutralità finanziaria della mobilità al nuovo regime assunzionale disposto dall'art. 33, non siano da estendere ai Comuni sopra soglia per il quale viene disposto un piano di rientro entro i valori di soglia anche con riduzione del personale non applicando il turn over.

In particolare, osserva la Sezione che tale disposizioni, dettate per i Comuni sopra soglia, sono *"rispondenti anch'esse alla medesima esigenza di generale superamento della logica del turn over, istituto richiamato dal legislatore funzionalmente alla riconduzione del detto rapporto nelle soglie previste e, quindi, sempre in correlazione alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale"*.

Riguardo all'**ambito di applicazione** dell'articolo 33, comma 2, la medesima Sez. Lombardia della Corte dei Conti nella delibera n. 112 del 10 settembre 2020 ha specificato che i limiti di spesa in essa disposti sono comunque da applicarsi a tutte le procedure di assunzione di personale da parte dei Comuni avviate dopo la data di entrata in vigore del decreto attuativo. Il decreto attuativo del 17 marzo 2020 non formula precise indicazioni al riguardo.

Per la Corte dei Conti lombarda la nuova normativa sulle assunzioni è centrale e generale, poiché supera le disposizioni contingenti e si basa su un criterio di valutazione inerente la sostenibilità finanziaria della spesa del personale da parte del singolo Comune.

In particolare, nota il Giudice contabile come vi sia nella nuova disciplina anche una responsabilizzazione del Comune nella riscossione delle entrate *"...il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali"*

Diversamente dai precedenti limiti che consideravano la situazione esistente senza nessuna valutazione, le nuove disposizioni sulle assunzioni si basano, invece, su una valutazione di parametri finanziari da effettuarsi presso ogni singolo Comune e che considera anche elementi finanziari che sono anche sotto la responsabilità dello stesso Comune.

Osserva, quindi, la Corte che *"dal quadro normativo tratteggiato emerge che, per le procedure effettuate dal 20 aprile 2020, i Comuni virtuosi, che possono incrementare le assunzioni, devono comunque mantenere la spesa del personale entro i valori soglia previsti e non possono, pertanto, utilizzare il turnover per l'anno in corso, ovvero procedere alla copertura al cento per cento delle cessazioni di personale, a prescindere da tali valori soglia e dalle percentuali assunzionali stabilite dal decreto-legge n. 34 del 2019 e dalla normativa di attuazione contenuta nel decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica"*.

Quindi, pare palese l'orientamento della Corte a ritenere le disposizioni in argomento quale unica fonte delle possibilità assunzionali dei Comuni, superando i vincoli della precedente normativa, come anche rinvenibile nelle conclusioni del parere⁶.

Riguardo alle questioni di **diritto transitorio tra la pregressa e la nuova normativa con riferimento ad un piano di fabbisogno del personale già approvato**, anche la Sezione Lombardia della Corte dei Conti, nel citato parere n. 74 del 2020, ha ritenuto che è da applicare la nuova normativa.

In primo luogo, la Corte lombarda si esprime perentoriamente sull'applicazione della nuova disciplina a tutte le assunzioni a far data dal 20 aprile 2020.

⁶ A far data dal 20 aprile 2020, i nuovi spazi assunzionali riconosciuti ai comuni sono strettamente legati alla regola della sostenibilità finanziaria della spesa, misurata attraverso i valori soglia definiti nella disciplina normativa di cui all'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

Quindi si sofferma sul quesito di diritto transitorio relativo alla disciplina da applicarsi alle assunzioni programmate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina sulle assunzioni, essendo indubbio che a quelle programmate successivamente sia la nuova disciplina a doversi applicare.

Il percorso motivazionale della Corte si basa sulla considerazione del piano triennale del fabbisogno del personale.

La Corte nota che, come da orientamento giurisprudenziale prevalente, il piano del fabbisogno del personale mira a rilevare in una prospettiva triennale le esigenze di personale dell'amministrazione ed è deliberato annualmente.

Tuttavia, prosegue la Corte, essendo esso *“preliminare e distinto dalla procedura assunzionale, non può segnare con la sua adozione la data per l'individuazione della normativa da applicare a detta procedura, e segnatamente ai criteri di determinazione della relativa spesa, sottoposta, invece, sulla base del principio tempus regit actum, alla normativa vigente al momento delle procedure di reclutamento”* e osserva anche, come da giurisprudenza consolidata, che *“è da ... escludere la possibilità di considerare virtualmente esistente una spesa di personale solamente programmata, ma non effettuata (cd. "effetto prenotativo" della spesa)”*.

In ragione del fatto che è fondamentale l'assunzione della spesa per determinare la disciplina applicabile, la Corte ritiene che la mera programmazione triennale del fabbisogno del personale non determini l'applicazione del principio *“tempus regit actum”* e che sia, invece, come anche per le altre procedure, l'assunzione dell'impegno di spesa che determina la disciplina applicabile.

Detto orientamento pare del tutto conforme a quello espresso nel punto della Circolare sul diritto transitorio.

Nel far salve, per l'anno 2020, le procedure di assunzione di personale avviate dai Comuni sulla base delle previgenti norme, la Circolare considera determinante l'assunzione dell'impegno di spesa (*“Quanto precede solo ove siano state operate le relative prenotazioni nelle scritture contabili (principio contabile 5.1 di cui al paragrafo n. 1 dell'allegato 4.2 al decreto legislativo n. 118/2011)”*).

Riguardo **all'estensione alle Unioni dei Comuni della nuova disciplina** sulle assunzioni presso i Comuni, si è espressa favorevolmente in tal senso la Sez. Lombardia della Corte dei Conti nella delibera n. 109 del 9 settembre 2020.

In particolare, la Corte ritiene che siano da riferire alla nuova disciplina della facoltà assunzionali dei Comuni, i richiami contenuti nell'art. 32 del TUEL relativo alle Unioni e, in particolare al comma 5⁷.

La Corte, in particolare, evidenzia che il comma 5 dell'art. 33 del TUEL indica, comunque, quale finalità dell'Unione, quella di pervenire a risparmi per le spese di personale⁸.

Nota, inoltre, che l'applicazione anche alle Unioni dei Comuni della nuova norma in argomento può desumersi dalla stessa quando, come esposto, a seguito delle modifiche introdotte dal comma

⁷ All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. 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 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

⁸ *“La norma richiama il regime vincolistico in materia di personale e indica, come finalità specifica dell'Unione, la realizzazione di “progressivi risparmi di spesa in materia di personale”, come effetto di “specifiche misure di razionalizzazione organizzativa” e “rigorosa programmazione dei fabbisogni” (questo a regime, partendo da un iniziale non peggioramento delle spese dei comuni originari)”*.

853 dell'art. 1 della legge di bilancio per l'anno 2020, consente ai piccoli Comuni sotto soglia, che fanno parte delle Unioni dei comuni, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità, la possibilità di superare tali valori per un periodo transitorio fino al 2024 per un importo prefissato e con l'obbligo di collocare l'unità di personale presso l'Unione.

In conclusione, secondo la Corte tale disposizione è da considerarsi, quindi, una deroga limitata nel tempo al principio della generale applicazione riguardo alle facoltà assunzionali anche delle Unioni dei Comuni della nuova disciplina dettata dal comma 2 dell'art. 33 (*“Si tratta di deroghe molto circoscritte e limitate nel tempo con l'obiettivo di realizzare una convergenza generalizzata su valori soglia del rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti per la generalità dei comuni”*).

Riguardo alla **determinazione del rapporto fra spese di personale ed entrate correnti ai fini dell'individuazione delle capacità assunzionali a tempo indeterminato degli enti territoriali**, si è pronunciata la Corte dei Conti - Sez. Liguria con la delibera del 20 ottobre 2020 n. 91, in ordine alla richiesta di un Comune sulla correttezza dell'esclusione, ai fini del calcolo della spesa massima di personale legittimante il reclutamento di personale a tempo indeterminato, dei costi sostenuti per le assunzioni a tempo determinato effettuate per fronteggiare l'emergenza conseguente al crollo del *“Ponte Morandi”*, consentite e finanziate dal decreto-legge n. 109 del 2018.

La Corte, ripercorrendo precedenti pronunciamenti della magistratura contabile di applicazione del principio di carattere generale dell'esclusione, ai fini dell'osservanza di norme di finanza pubblica da parte di enti territoriali, delle spese aventi fonte in finanziamenti finalizzati provenienti da altri soggetti, ha ritenuto di poter escludere, ai fini della corretta determinazione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato, disciplinate dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, come specificate dal DM 17 marzo 2020, le spese impegnate per il reclutamento di personale a tempo determinato a valere sui finanziamenti, finalizzati e temporalmente limitati, attribuiti dallo Stato ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 109 del 2018.

Il percorso motivazionale della Sezione ligure segnala, altresì, come il legislatore, in aderenza ai predetti indirizzi giurisprudenziali abbia, da ultimo, dettato una specifica regola al riguardo nel disposto normativo di cui al comma 3-*septies* dell'articolo 57 del decreto-legge n. 194 del 2020, inserito dalla legge di conversione n. 126 del 2020.

4.6. Primi dati sull'applicazione delle nuove modalità di assunzione nei comuni

Dai primissimi dati concernenti l'applicazione dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 da parte dei Comuni e dall'analisi dei primi pareri del Giudice contabile emerge quanto segue.

La circolare del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 13 maggio 2020 ha chiarito che ai Comuni che hanno legittimamente avviato procedure assunzionali con il previgente regime, anche con riguardo a *budget* relativi ad anni precedenti e con riferimento al solo anno 2020, possano esser fatte salve le predette procedure purché siano state effettuate entro il 20 aprile, data di entrata in vigore del DM 17 marzo 2020, le comunicazioni obbligatorie ex art. 34-bis della legge n. 165/2001, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente.

Si evidenziano, quindi, le seguenti situazioni:

– Comuni che hanno dato corso alle procedure assunzionali già avviate poiché erano state esperite le comunicazioni obbligatorie ex art. 34-bis della legge n. 165/2001 prima della data del 20 aprile 2020, adeguandosi, comunque, alla nuova normativa a decorrere da tale data per le nuove procedure da espletare;

– Comuni con bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è riconosciuta una capacità di spesa aggiuntiva per assunzioni a tempo indeterminato, che hanno rideterminato la propria spesa per il personale in base alle disposizioni del DM 17 marzo e hanno beneficiato delle nuove norme in termini di incremento della spesa per il personale, modificando il piano occupazionale per il 2020 e il Piano del fabbisogno di personale per il triennio 2020/2022, alcuni anche avvalendosi dei resti assunzionali dell'ultimo quinquennio;

– Comuni con moderata incidenza della spesa di personale, in cui il rapporto fra la spesa di personale e le Entrate correnti risulta compreso fra i valori soglia individuati per ciascuna fascia demografica e che hanno potuto incrementare la propria spesa di personale solo a fronte di un incremento delle entrate correnti tale da lasciare invariato il predetto rapporto. Questi comuni, in ciascun esercizio di riferimento, devono assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato;

– Comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è stato richiesto di attuare una riduzione del rapporto spesa/entrate e che possono operare sia sulla leva delle entrate che su quella della spesa di personale, eventualmente anche applicando un turn over inferiore al 100 per 100.

La rimodulazione del piano occupazionale per il 2020 e del Piano del fabbisogno di personale per il triennio 2020/2022 in termini di maggiori o minori capacità di spesa, non necessariamente ha comportato l'aumento o la diminuzione di personale da poter assumere.

Al momento si può dire che la particolare complessità delle regole da adottare e le relative interpretazioni non sempre omogenee da parte degli organi competenti stanno generando un percorso accidentato che costringe amministratori e operatori a muoversi con estrema cautela, rallentando l'auspicato ampliamento delle assunzioni.

Anche una recente rilevazione ANCI sui Comuni capoluogo ha evidenziato alcune difficoltà anche di carattere amministrativo-contabile e la necessità di apportare alcuni correttivi. Le procedure assunzionali dei Comuni sono state, inoltre, anche fortemente influenzate dalle conseguenze dovute alla pandemia da COVID-19 in atto.

In estrema sintesi, si desume, comunque che le nuove disposizioni in materia di assunzione di personale non dovrebbero determinare una riduzione delle facoltà assunzionali rispetto alla normativa previgente, poiché le disposizioni sono state emanate con lo scopo di consentire un incremento del personale e non per limitarne l'acquisizione (basti pensare che la norma è inserita all'interno di un decreto-legge battezzato come "Decreto crescita"), pur nel fondamentale rispetto degli equilibri di bilancio.

Una casistica statisticamente attendibile sulla concretizzazione delle procedure assunzionali dei comuni in atto, coerenti con le disposizioni attuative dell'articolo 33 del decreto-legge n. 34/2019, potrà essere definita solo nel corso dei prossimi mesi.