

LE NORME SUL PERSONALE: CONSUNTIVO DEL 2019 E PROSPETTIVE PER IL 2020 Di Arturo Bianco

Il 2019 non è stato un anno denso di novità straordinarie in materia di personale, né è stato un anno di irrigidimento dei tetti dettati per le assunzioni a tempo indeterminato. Esso è stato caratterizzato dall'ampliamento assai rilevante delle capacità assunzionali a tempo indeterminato. E non si possono comunque mancare di sottolineare le rilevanti e discutibili novità che sono intervenute sulle procedure per le assunzioni. Per il 2020 è già prevista l'attuazione delle nuove disposizioni che prevedono l'avvio del superamento del vincolo del turnover per la determinazione delle capacità assunzionali e sono attese delle modifiche alle regole sulle procedure per le assunzioni. Sempre nel corso del prossimo anno si potranno, per lo meno, avviare le trattative per il rinnovo dei contratti di lavoro del personale per il triennio 2019/2021 e deve essere considerata come certa la conclusione delle trattative per il rinnovo del contratto dei dirigenti per il triennio 2016/2018. Non sono alle viste altre e più incisive misure di riforma, a partire da quella della dirigenza o dalla revisione delle norme sul lavoro nelle PA.

LE CAPACITA' ASSUNZIONALI

Si deve necessariamente, in premessa, sottolineare come nel 2019 le regole che fissano le capacità assunzionali sono cambiate ben 4 volte, alla faccia della esigenza di dare corso alla programmazione. La prima modifica è stata contenuta nel d.l. n. 113/2018, articolo 35 bis, e riguarda le assunzioni a tempo indeterminato di vigili. Tale disposizione, sia per la assai scadente formulazione tecnica (tra tutte basta ricordare che si abroga una disposizione che comunque era destinata a cessare dallo 1 gennaio 2019, data di entrata in vigore delle nuove regole), sia per l'ampliamento delle capacità assunzionali di tutto il personale operato dalla legge di bilancio del 2019, sia per la lettura limitativa dei suoi aspetti innovativi data dalla Corte dei Conti (con particolare riferimento al divieto di utilizzare i risparmi derivanti dalla mobilità in uscita come componente che diminuisce la spesa del personale della polizia locale), è stata utilizzata in modo molto ridotto. Ricordiamo che la citata disposizione prevedeva la fissazione delle capacità assunzionali a tempo indeterminato dei vigili per l'anno 2019 nei comuni che nel triennio precedente hanno rispetto i vincoli del pareggio di bilancio nel tetto della spesa sostenuta per questo settore nel 2016 ed impegnava le amministrazioni comunali ad utilizzare i risparmi per le cessazioni dei vigili intervenute nel 2018 esclusivamente con assunzioni di personale dello stesso profilo nel corso del 2019.

La legge di bilancio 2019, e siamo alla seconda modifica, ha disposto che in tutti i comuni ed in tutte le regioni le assunzioni possono essere effettuate nel tetto del 100% dei risparmi delle cessazioni dell'anno precedente, senza prevedere alcuna differenziazione sia in relazione al numero dei dipendenti che al rapporto tra spesa del personale e spesa corrente. Occorre sottolineare che questa capacità assunzionale si applica a regime, quindi anche per gli anni dal 2020 al 2022, che ricordiamo sono quelli interessati dalla programmazione annuale e triennale del fabbisogno in essere. La norma ha inoltre abrogato il vincolo della dimostrazione del rispetto del pareggio di bilancio nell'anno precedente per potere dare corso a nuove assunzioni, mentre per il resto tali vincoli continuano a permanere.

Con il d.l. n. 4/2019, e siamo alla terza modifica, si dispongono due rilevanti ampliamenti delle capacità assunzionali:

- 1) tutti gli enti locali e le regioni possono utilizzare nel triennio 2019/2021, nel tetto del 100%, i risparmi delle cessazioni dello stesso anno, avendo cura di garantire che l'effettiva assunzione si concretizzi solamente dopo la cessazione. Questa

possibilità non è limitata solamente ai pensionati per quota 100, ma a tutte le cessazioni;

- 2) si possono utilizzare le capacità assunzionali -che ovviamente non sono già state utilizzate- del quinquennio precedente e non più, come in precedenza, solamente quelle del triennio precedente.

Con l'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, e siamo alla quarta modifica, si avvia il superamento del turnover come tetto per le nuove assunzioni. I comuni e le regioni "virtuosi" nel rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, potranno effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato superando il tetto dei risparmi delle cessazioni. Le amministrazioni comunali e regionali "non virtuose" dovranno assumere l'impegno a rientrare entro il 2025 all'interno di tale rapporto. Le regole operative devono essere contenute in un DPCM per le regioni (emanato il 3 settembre e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 novembre) ed in un analogo provvedimento per i comuni (per il quale solamente nei giorni scorsi è stata raggiunta la necessaria preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali); su questo testo si veda il commento nello stesso numero del bollettino.

La disposizione prevede inoltre di legare la consistenza delle risorse per il salario accessorio alla incidenza media sul fondo dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 2018. Con una lettura "innovativa" il DPCM per le regioni e quello in corso di emanazione per i comuni stabiliscono che non si debba dare corso alla riduzione del fondo in caso di diminuzione del personale, mentre si deve aumentare lo stesso se cresce il numero dei dipendenti in servizio.

LE ALTRE NOVITA' DEL 2019

Nel 2019 è stato inoltre limitato, anche se poi parzialmente aumentato, l'arco temporale di validità delle graduatorie dei concorsi approvate negli anni precedenti ed è stato introdotto il divieto di scorrimento per quelle approvate a decorrere dallo 1 gennaio del corrente 2019. Divieto che è oggetto di numerose critiche per gli effetti di irrigidimento che determina nelle procedure assunzionali: tale vincolo è stato nel corso dell'anno superato per la sostituzione dei vincitori di concorso che cessano dal servizio e per le graduatorie di personale educativo e docente da parte dei comuni.

Ricordiamo inoltre che è stata introdotta la possibilità di destinare una parte del maggiore incasso derivante dal recupero di evasione IMU e TARI al finanziamento del salario accessorio del personale e dei dirigenti.

I comuni senza dirigenti possono aumentare le indennità in godimento da parte dei responsabili titolari di posizione organizzativa attraverso il contestuale taglio delle capacità assunzionali.

Dovranno essere resi sempre più incisivi i controlli sulla presenza dei dipendenti ed anche i dirigenti dovranno essere assoggettati alle stesse forme di controllo della presenza applicate al personale; i dipendenti pubblici nominati, anche da parte di altri enti, quali componenti commissioni di concorso, non possono essere remunerati in quanto stanno svolgendo una attività che si deve considerare come doverosa.

LE PROSPETTIVE PER IL 2020

Le prospettive per il 2020 non ci consentono di formulare previsioni che abbiano un carattere di probabilità elevata, soprattutto con riferimento a scelte di tipo strategico. Si dà concreta attuazione delle nuove regole sulle assunzioni contenute nell'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, che entrano in vigore peraltro il giorno 1 gennaio. D'acchitto, si deve mettere in evidenza l'appesantimento determinato dalla necessità di calcolare ai fini della determinazione del parametro di virtuosità, la spesa del personale con regole diverse rispetto a quelle di cui al comma 557 delle legge n. 296/2006, con particolare riferimento

alla presenza di voci escluse. Tali regole comunque devono continuare ad essere utilizzate per attestare il rispetto del tetto alla spesa del personale, vincolo che ricordiamo essere riferito alla spesa media del triennio 2011/2013 (del 2008 per gli enti che non erano soggetti al patto di stabilità) e che continua a permanere, salve le risorse aggiuntive necessarie per dare corso all'aumento delle capacità assunzionali previsto dallo stesso provvedimento. Ci si deve augurare che arrivino dei chiarimenti sulle molteplici difficoltà a dare concreta applicazione alle disposizioni che prevedono l'aumento del fondo in caso di innalzamento del numero dei dipendenti in servizio.

Un'altra novità che si può dare per scontata, ma il cui ambito applicativo non è ancora chiaro, è l'ampliamento della possibilità di utilizzare le graduatorie dei concorsi per scorrimento degli idonei.

Con le risorse aggiuntive previste dalla legge di bilancio 2020, se verranno giudicate come adeguate da parte delle organizzazioni sindacali, si potranno avviare le trattative per il rinnovo del contratto dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche relativamente al triennio 2019/2021. Si può considerare pressochè certa la conclusione delle trattative per il rinnovo del contratto dei dirigenti, in cui per la prima volta saranno inclusi i segretari, per il triennio 2016/2018.

Non pare infine essere prevista l'adozione di misure di riforma strategica, a partire dalla revisione delle disposizioni sulla selezione e la disciplina della dirigenza pubblica.

Veniamo da un precedente che segna sicuramente le scelte di riforma: la decisa ostilità dei dirigenti, in primo luogo di quelli generali dello Stato, che ha accompagnato l'abortito tentativo della legge n. 124/2015, cd riforma Madia, di dare corso ad una sua radicale modifica. Non si può mancare di segnalare che comunque la mancata adozione di questa riforma costituisce una scelta che condiziona in modo assai pesante la stessa funzionalità complessiva delle amministrazioni pubbliche. Né sono alle viste altre misure di riforma del pubblico impiego che pure l'esperienza suggerisce di adottare.