

LE ASSUNZIONI DI PERSONALE

Di Arturo Bianco

Gli oneri per le assunzioni a tempo indeterminato per le quali la comunicazione alla Funzione Pubblica per la assegnazione di personale pubblico in disponibilità sono state trasmesse prima del 20 aprile non sono conteggiati ma per il solo 2020 nei valori soglia del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente. I costi della mobilità volontaria concorrono a determinare il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti. Prima della approvazione del bilancio possono essere effettuate assunzioni solamente entro i dodicesimi del bilancio dell'anno precedente. Al di fuori del tetto di spesa per le assunzioni flessibili vanno solamente gli oneri sostenuti dalla UE e/o da privati. Sono queste le principali indicazioni che si possono ricavare dalle più recenti prese di posizione della Funzione Pubblica e delle sezioni di controllo della Corte dei Conti.

LA CIRCOLARE DELLA FUNZIONE PUBBLICA

La bozza di "circolare sul DM attuativo dell'art. 33, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2019 in materia di assunzioni di personale" dei Ministri della Pubblica Amministrazione, della Economia e Finanze e dell'Interno si caratterizza soprattutto per le seguenti scelte:

- 1) Per la fase di prima applicazione, leggiamo che "con riferimento al solo anno 2020, possono essere fatte salve le procedure (nda di assunzione a tempo indeterminato) purché siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex articolo 34 bis della legge n.165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente. Quanto precede solo ove siano state operate le relative prenotazioni nelle scritture contabili". E, disposizioni strettamente collegate, "la maggiore spesa di personale rispetto ai valori soglia, derivante dal far salve le predette procedure assunzionali già avviate, è consentita solo per l'anno 2020. Pertanto, a decorrere dal 2021, i comuni di cui al comma 3 dell'articolo 6 del decreto attuativo (nda i comuni della cd fascia intermedia), che, sulla base dei dati 2020, si collocano, anche a seguito della maggiore spesa, fra le due soglie assumono - 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 di cui al comma 1 dell'articolo 6 del decreto attuativo (nda quelli che hanno il rapporto più elevato), che si collocano sopra la soglia superiore, 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";
- 2) Sulla determinazione della spesa del personale leggiamo che essa deve essere calcolata sulla base del "macroaggregato BDAP: U.1.01.00.00.000 (nda redditi da lavoro dipendente), nonché i codici spesa U1.03.02.12.001 (nda Acquisto di servizi da agenzie di lavoro interinale); U1.03.02.12.002 (nda Quota LSU in carico all'ente); U1.03.02.12.003 (nda Collaborazioni coordinate e a progetto); U1.03.02.12.999 (nda Altre forme di lavoro flessibile n.a.c., cioè non altrimenti considerate)";
- 3) Per le entrate correnti viene chiarito che sono quelle relative "ai titoli I, II e III: 01 Entrate titolo I, 02 Entrate titolo II, 03 Entrate titolo III, Rendiconto della gestione, accertamenti". Inoltre, il "FCDE è quello stanziato nel bilancio di previsione, eventualmente assestato, con riferimento alla parte corrente del bilancio stesso". Si precisa inoltre che "i Comuni che hanno optato per l'applicazione della tariffa rifiuti corrispettiva secondo l'articolo 1, comma 668, della legge n.147/2013 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 soglia";

- 4) Sul tetto del fondo, viene ribadito che “il limite iniziale (nda il fondo del 2018) non è oggetto di riduzione in caso di cessazioni superiori alle assunzioni di personale a tempo indeterminato realizzatesi in vigenza” della disposizione.
- 5) I comuni virtuosi “non sono tenuti ad approvare una nuova deliberazione dei piani assunzionali, essendo sufficiente la certificazione di compatibilità dei piani già approvati con la nuova disciplina”. Per questi enti i valori percentuali di incremento della spesa del personale “rappresentano un incremento rispetto alla base spesa di personale 2018, per cui la percentuale individuata in ciascuna annualità successiva alla prima ingloba la percentuale degli anni precedenti”. Questa percentuale di incremento può essere superata “nel caso di Comuni che abbiano a disposizione facoltà assunzionali residue degli ultimi 5 anni (c.d. resti assunzionali). Ciò vuol dire che il Comune può utilizzare i propri resti assunzionali anche in deroga ai valori limite annuali”;
- 6) I comuni non virtuosi devono ridurre la incidenza della propria spesa di personale sulle entrate correnti. A tal fine “possono operare sia sulla leva delle entrate che su quella della spesa di personale, eventualmente “anche” applicando un turn over inferiore al 100 per cento. I comuni della cd fascia intermedia “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”. Sia per gli enti non virtuosi che per quelli della cd fascia intermedia non viene detto nulla sulla necessità di dovere adottare nuovamente la programmazione del fabbisogno del personale;
- 7) La neutralità della mobilità volontaria rispetto alle capacità assunzionali per gli enti che hanno vincoli alle assunzioni, di cui all’articolo 14, comma 7, del DL n. 95/2012, è riferita ad una scelta legislativa in cui questo tetto è stato fissato sulla base del cd turnover: di conseguenza, “essa deve ritenersi non operante per i comuni che siano pienamente assoggettati alla vigenza della disciplina fondata sulla sostenibilità finanziaria (nda i comuni cd virtuosi). Conseguentemente le amministrazioni di altri comparti, nonché province e città metropolitane, che acquisiranno personale in mobilità da comuni assoggettati alla neo-introdotta normativa non potranno più considerare l’assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie facoltà assunzionali. Quanto precede al fine di assicurare la neutralità della procedura di mobilità a livello di finanza pubblica complessiva. In termini operativi, sarà necessario che - nell’ambito dei procedimenti di mobilità extra compartimentali e nella programmazione triennale del fabbisogno di personale – si dia espressamente conto di tale circostanza. Viceversa, la norma continua a essere operante per gli enti che – secondo le modalità precedentemente indicate – continuano ad applicare transitoriamente la previgente normativa”.

Ci viene infine detto che il decreto crescita dispone “il superamento delle attuali regole fondate sul turn-over e l’introduzione di un sistema maggiormente flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale”, ma al riguardo non viene affermato che le precedenti disposizioni sono abrogate: a parere di chi scrive esse si devono considerare ancora in vigore.

LA MOBILITA' VOLONTARIA E LE CAPACITA' ASSUNZIONALI DEI PICCOLI COMUNI

La deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dell’Emilia Romagna n. 32/2020 ha chiarito che la mobilità volontaria entra, a seguito delle nuove disposizioni, nel calcolo del rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti, che consente di determinare le capacità assunzionali delle amministrazioni.

Il principio tradizionale era che i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, per come affermato dalla deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 4/2019, “nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l’assunzione presso le amministrazioni pubbliche e ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti

dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, la determinazione dei limiti assunzionali ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008. Conseguentemente, purché si verifichino dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'Ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne assorbano completamente il monte ore".

E' però intervenuta la disposizione di cui all'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, che per i comuni è diventato operativo con il Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 17 marzo 2020.

Sulla base di queste disposizioni viene chiarito che "la nuova disciplina non fa più riferimento ad un limite di spesa e cioè all'ammontare della spesa complessiva per il personale sostenuto dall'ente nel 2008, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, ma individua una diversa modalità di governo della spesa corrente per spesa di personale, e cioè una facoltà assunzionale dell'ente calcolata sulla base di un valore di soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). Si tratta dunque di una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell'ente nella riscossione delle entrate e la definizione, con modalità accurate, del FCDE. Sicché, nel momento in cui l'ente procederà a bandire una procedura per l'assunzione di una o più unità di personale a tempo indeterminato occorrerà verificare se sussistano gli spazi assunzionali consentiti dal valore di soglia di spesa come sopra disciplinato". Inoltre, "l'omesso riferimento agli oneri relativi ai rinnovi contrattuali appare del tutto coerente con la nuova modalità di governo della spesa introdotta dal legislatore.. Elemento differenziale da segnalare è dato anche dalla non riconduzione dell'Irap tra le spese da prendere in considerazione per quantificare le spese del personale". Inoltre, "la peculiarità del nuovo parametro è dunque la flessibilità che in una situazione fisiologica (e dunque al netto di quella contingente, eccezionale e di emergenza) responsabilizza l'ente sul versante della riscossione delle entrate il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali".

LE ASSUNZIONI PRIMA DELL'APPROVAZIONE DEL BILANCIO

Per il parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Campania n. 28/2020 le assunzioni possono essere effettuate anche prima della approvazione del bilancio preventivo purché si rimanga nel tetto dei dodicesimi della spesa. Di conseguenza, non vi è un divieto.

Si deve parlare di "esercizio provvisorio allorquando venga espressamente autorizzato con legge o con decreto del Ministro dell'interno che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 151, primo comma, TUEL, differisce il termine di approvazione del bilancio, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomia locale, in presenza di motivate esigenze", come disposto anche per questo anno, mentre nel caso in cui si superano i termini previsti per l'adozione del bilancio si deve parlare di gestione provvisoria. Nel caso in cui il bilancio preventivo (il che si applica anche al conto consuntivo, al conto consolidato ed alla comunicazione alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche) sia adottato al di là dei termini previsti è direttamente il legislatore ad imporre la sanzione del divieto di effettuare assunzioni di personale a qualunque titolo. Nel caso "dell'esercizio provvisorio li enti possono impegnare solo spese correnti (oltre quelle correlate a partite di giro). Per la spesa in conto capitale, possono essere impegnate solo somme per lavori

pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza (cfr. art. 163, comma 3, TUEL). Il comma 5 individua, poi, ulteriori limiti, imponendo che gli enti possano impegnare mensilmente, per ciascun programma riferito alle spese di cui al precedente comma 3, importi non superiori ad un dodicesimo degli stanziamenti del secondo esercizio del bilancio di previsione deliberato l'anno precedente (unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti), ridotti delle somme già impegnate negli esercizi precedenti e dell'importo accantonato al fondo pluriennale vincolato. Prevede, poi, alcune eccezioni, tassativamente elencate, al suddetto limite degli impegni per dodicesimi". Queste disposizioni, per la sezione autonomie vanno interpretate nel senso che vi è "la necessità di vigilare e verificare che la disciplina della gestione in esercizio provvisorio venga osservata e, in particolare, che vengano effettuate, e quindi impegnate, per ciascun intervento, spese in misura non superiore mensilmente ad un dodicesimo delle somme previste nell'ultimo bilancio definitivamente approvato (art. 163, primo e terzo comma, del TUEL), con esclusione delle spese tassativamente regolate dalla legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi". Per cui, "ne deriva la impossibilità di assumere spese, in costanza di esercizio provvisorio, al di là del limite dei dodicesimi, con la sola eccezione dei casi, tassativi, elencati dal predetto art. 163 comma 5, tra i quali non risulta annoverabile la tipologia di spesa di cui al parere" (nda le assunzioni).

Queste indicazioni sono fatte interamente proprie dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Puglia n. 37/2020.

LA CONVENZIONE PER IL RESPONSABILE E LA MANCATA APPROVAZIONE DEL BILANCIO

La deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia n. 8/2020 chiarisce che, a suo avviso in caso di mancata approvazione del bilancio preventivo entro i termini fissati dal legislatore, non opera il divieto di dare corso alla stipula di una convenzione per la gestione associata ex articolo 14 CCNL 22.1.2004, ma ravvisando un contrasto con le tesi di altre sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, rimette la questione alla sezione autonomie della magistratura contabile.

L'articolo 9, comma 1 quinquies, del d.l. n. 113/2016 prevede un sistema sanzionatorio per le amministrazioni che non approvano entro i termini il bilancio preventivo, il conto consuntivo e/o il conto consolidato, nonché per gli enti che non trasmettono tempestivamente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche i dati dei propri documenti finanziari.

Il cd scavalco condiviso, cioè la convenzione per la gestione associata del responsabile di cui all'articolo 14 del CCNL 22.1.2004, per la deliberazione della sezione autonomie n. 23/2016, costituisce "una fattispecie concreta a sé stante che individua una modalità di utilizzo reciproco del dipendente pubblico da parte di più enti.. poiché il suddetto cumulo di incarichi non implica la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, né comporta un incremento della spesa complessiva tra i due enti, deve ritenersi che possano estendersi alla descritta fattispecie .. gli stessi motivi che portano ad escludere l'articolo 14 del CCNL 22 gennaio 2004 dall'ambito applicativo dell'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010", cioè dal tetto di spesa per le assunzioni flessibili".

Così definito l'istituto "emerge chiaramente che l'istituto dello scavalco condiviso costituisce una razionale finanziariamente neutra modalità di utilizzo congiunto di una medesima forza lavorativa tra più Amministrazioni, escludendone in radice la configurabilità di assunzione o di costituzione di un nuovo rapporto di lavoro subordinato o autonomo.. per la sua instaurazione non occorre la costituzione di un nuovo contratto, essendo sufficiente un atto di condivisione da parte dell'Amministrazione di

appartenenza". Per cui non si "ritiene che il ricorso a tale strumento contrattuale possa essere precluso dalla previsione normativa" del divieto di effettuare assunzioni per gli enti che non hanno approvato il bilancio preventivo dopo la scadenza dei termini: "sebbene il dettato normativo annoveri un'ampia casistica di rapporti, tuttavia in ragione della natura di disciplina sanzionatoria che lo caratterizza, deve essere interpretato in coerenza con il principio di stretta legalità.. resta esclusa ogni integrazione analogica della norma sanzionatrice per estenderne l'applicazione ad ipotesi ivi non espressamente contemplate".

Ma la deliberazione della sezione di controllo dei giudici contabili abruzzesi, con la deliberazione n. 103/2017, hanno ritenuto invece sussistere questo divieto perché hanno "inteso la portata normativa sanzionatoria di queste disposizioni così ampia da precludere qualsivoglia spesa afferente il personale, quand'anche non riconducibile ad una nuova assunzione" per cui questa "sanzione paralizza ogni o qualsivoglia impiego di risorse pubbliche se ed in quanto finalizzato all'incameramento di unità lavorative in costanza di inadempimento, disinteressandosi del titolo contrattuale e dell'istituto in concreto adottato.

LA SPESA PER LE ASSUNZIONI FLESSIBILI

La deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia n. 47/2020 ha chiarito gli ambiti entro cui le amministrazioni possono dare corso alla utilizzazione della spesa per le assunzioni flessibili, con particolare riferimento al tetto. "L'ammontare delle risorse impiegate per la stabilizzazione dei precari deve essere scomputato dal totale consentito dal tetto imposto, restando invece liberamente utilizzabile, nel rispetto degli ulteriori canoni normativi la porzione non utilizzata; il meccanismo così delineato disegna un regime di complementarietà fra i due importi che, sommati, devono comunque rientrare nel plafond imposto dalla normativa di contenimento della spesa per il personale; in conclusione la definitiva riduzione, cioè l'erosione delle risorse utilizzabili per le assunzioni a tempo determinato, è un limite che l'ente deve rispettare per procedere alla stabilizzazione del personale precario".

Sulla scorta del parere della sezione autonomie n. 15/2018, che riprende e sviluppa le indicazioni contenute nella deliberazione 1/2017, "nella ipotesi di spesa storica irrisoria, inidonea a fungere da base per il calcolo del limite di spesa, gli enti di piccole dimensioni, ottemperanti degli obblighi di riduzione della spesa di personale, possono procedere ad assunzioni flessibili, purchè motivata dall'effettiva necessità di garantire servizi essenziali".

I comuni non possono istituire cantieri finanziati con propri fondi che non gravino sulla spesa per il personale: tale "operazione realizzerebbe un sostanziale aggiramento della misura di contenimento". Invece, vanno al di fuori del tetto di spesa per le assunzioni flessibili se queste risorse sono finanziate da fondi della Unione Europea o da trasferimenti da privati "ovvero coperti da uno specifico finanziamento finalizzato, proveniente da altro ente pubblico, e, in ogni caso, in osservanza al principio della neutralità finanziaria, senza aggravio a carico del bilancio dell'ente locale e in presenza di una esplicita correlazione, anche sotto il profilo temporale, fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate".