

LE NUOVE REGOLE ASSUNZIONALI E GLI EFFETTI SUL FONDO

Di Arturo Bianco

Il valore medio pro capite del salario accessorio ai fini dell'aumento di cui all'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 deve comprendere anche le risorse per le posizioni organizzative e, di conseguenza se ne aumenta la consistenza. In questa direzione vanno le indicazioni della Corte dei Conti della Lombardia con la deliberazione n. 95/2020. Occorre aggiungere che, nella concreta applicazione di questa norma, le amministrazioni devono tenere conto dei vincoli dettati dai contratti nazionali, quindi attuarne le previsioni, e devono allocare in modo motivato queste risorse tra il fondo per il salario accessorio e quello per le posizioni organizzative (tenendo in questo ambito conto anche delle possibili variazioni del loro numero complessivo) e, nel fondo per il salario accessorio, tra la parte stabile e quella variabile. Nel calcolo del personale in servizio è necessario che le amministrazioni tengano conto della evoluzione prevista del numero dei dipendenti, sulla scorta della programmazione del fabbisogno.

Le regole assunzionali introdotte dall'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 per i comuni si applicano anche alle Unioni dei comuni ci dice la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 109/2020. Di conseguenza, esse vanno ritenute applicabili anche alle comunità montane.

IL PARERE SUL VALORE MEDIO PRO CAPITE

Per la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 95/2020 nel calcolo del valore medio pro capite occorre inserire anche il fondo per le posizioni organizzative, mentre non si devono considerare le risorse che vanno in deroga al tetto del fondo per la contrattazione decentrata.

La finalità della norma dettata dall'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 che impone l'adeguamento dei fondi per la contrattazione decentrata in caso di aumento del personale in servizio in modo da garantire il rispetto del valore medio pro capite dello stesso con riferimento al personale in servizio al 31.12.2018 è la seguente: "superare la rigidità del vincolo sancito dall'art 23 comma 2 del decreto legislativo 75/2017, per la determinazione del trattamento accessorio del personale degli enti locali il cui tetto era costituito da quello definito nel 2016". Con questa nuova previsione il legislatore "ha inteso adeguare il suddetto istituto in maniera flessibile al valore medio pro-capite del fondo e consentire, così, una quantificazione dello stesso in ragione di una spesa che resterà invariata per quanto attiene al valore medio fissato al 31 dicembre 2018".

Nel merito delle modalità di calcolo leggiamo che "per la determinazione del valore medio pro-capite occorre considerare (sommare) sia il valore del fondo relativo alle risorse per la contrattazione decentrata sia le risorse destinate alla remunerazione delle P.O. L'interpretazione letterale dell'art 33 della D.L.34/2019 .. non consente una scissione tra le due componenti". Ed inoltre, questa interpretazione "è suffragata dal richiamo all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75". Questa disposizione fissa "un limite al trattamento accessorio globalmente inteso senza distinzione alcuna ai fini della determinazione del tetto massimo". Da qui la seguente conclusione, che peraltro conferma le indicazioni della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Liguria n. 56/2020: "per stabilire il valore medio pro capite previsto dall'art 33, comma 2, del D.L. 34/2019, non vi sono elementi che possano portare a una diversificazione dei fondi ai fini che qui interessano", cioè per il salario accessorio del personale e per quello delle posizioni organizzative. Ed inoltre, "anche sotto un profilo logico e pragmatico non sarebbe di nessuna utilità considerare in maniera distinta le risorse delle P.O. per determinare un valore medio delle stesse non solo per la diversificazione notevole dei valori che possono interessare le posizioni organizzative, ma

soprattutto perché in caso di costituzione di nuove posizioni organizzative la norma non consentirebbe una variazione in aumento del suddetto valore medio”. Da qui la seguente conclusione: “per determinare il costo medio pro-capite occorre procedere sommando il valore del fondo per la contrattazione decentrata con il valore complessivo delle risorse destinate al finanziamento delle P.O. e dividere l’importo risultante per il numero di tutti i dipendenti in servizio al 31/12/2018, comprese le posizioni organizzative”.

Nel calcolo del fondo per il salario accessorio ci viene inoltre detto che occorre “riferimento soltanto a quelle voci che concorrono a determinare il tetto del trattamento accessorio di cui all’art 23 del decreto legislativo 75/2017”.

IL RILIEVO DEL PARERE

Il parere è molto importante perché ci fornisce la indicazione di inserire nel calcolo anche il fondo per le posizioni organizzative, il che normalmente aumenta il valore medio pro capite, visto che il salario accessorio in godimento ai titolari di posizione organizzativa è più elevato rispetto a quello dei restanti dipendenti. E’ questa una conseguenza assai rilevante di cui tenere quindi concretamente conto, in particolare evidenziando che siamo in presenza di una lettura che consente di ampliare le risorse per il salario accessorio e che rende questa voce molto più flessibile.

Appare opportuno aggiungere che il parere risulta essere ampiamente condivisibile.

LE NORME CONTRATTUALI

Nella applicazione concreta del parere, dobbiamo ricordare che gli incrementi devono essere fatti sulla base delle norme contrattuali in essere e non si può prevedere una voce ulteriore legata alla applicazione della disposizione di legge. Quindi le amministrazioni possono concretamente applicare queste disposizioni, in caso di aumento del personale in servizio, in primo luogo non operando i tagli per restare nel tetto del salario accessorio del 2016. E’ questo il caso, ad esempio, della RIA e degli assegni ad personam del personale cessato che occorre inserire nella parte stabile del fondo e, una tantum, in quella variabile, ma che entrano nel suo tetto. Altra voce utilizzabile è l’articolo 67, comma 2, lettera h) e comma 5, lettera a), del CCNL 21.5.2018, cioè le risorse da inserire “in caso di incremento delle dotazioni organiche, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale”. Occorre inoltre considerare le previsioni di cui all’articolo 67, comma 3, lettera h) e comma 4 del citato CCNL, cioè fino allo 1,2% del monte salari 1997. Ed ancora le risorse di cui all’articolo 67, comma 3, lettera i) e 5, lettera b), cioè quelle legate “al conseguimento degli obiettivi dell’ente, anche di mantenimento, definiti nel piano delle performance ..”.

L’ALLOCAZIONE DEGLI AUMENTI

Spetta alle amministrazioni decidere, nel rispetto dei principi contrattuali, l’allocazione dell’aumento del fondo tra quello per le posizioni organizzative e quello per il personale dipendente. Ed ancora, se nelle risorse di parte stabile o in quelle di parte variabile. A questo riguardo appare necessario chiarire che è opportuno che l’inserimento nella parte variabile sia effettuato nel caso in cui si preveda che la dinamica delle cessazioni e delle assunzioni previste possa determinare delle modifiche nel corso dell’immediato futuro nella direzione della riduzione del numero dei dipendenti dell’ente.

L’AUMENTO PER LE POSIZIONI ORGANIZZATIVE

Anche se non espressamente indicato nel parere si deve inoltre aggiungere che l’eventuale aumento del fondo per le posizioni organizzative che i comuni senza dirigenti avessero deliberato sulla base delle previsioni dettate dall’articolo 11 bis, comma 2, del d.l. n. 135/2018, deve essere considerato in deroga rispetto al valore medio pro capite del

salario accessorio di cui a questa disposizione.

L'aumento del fondo per le posizioni organizzative non ha una base nel contratto collettivo nazionale di lavoro, se non tramite il taglio del fondo per la contrattazione decentrata, taglio che ricordiamo deve essere effettuato d'intesa con le organizzazioni sindacali e che, nell'applicazione dell'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, si può anche concretizzare nella destinazione a questa voce delle risorse aggiuntive.

IL CALCOLO DEL PERSONALE IN SERVIZIO

Con riferimento alle modalità di calcolo del personale in servizio, si deve ritenere che il metodo della media dei dipendenti usato nella applicazione dell'articolo 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010, appare come quello da utilizzare. Con il chiarimento che la base di partenza, per espressa previsione legislativa, è costituita dal personale in servizio al 31.12.2018 e non a quello mediamente in servizio in tale anno. Di conseguenza la media deve essere fatta per il personale in servizio nel corso dell'anno in cui il fondo viene costituito. Nel calcolo di tale media si può suggerire di assumere come punto di riferimento i cedolini del trattamento economico. Nella determinazione del fondo, che necessariamente va fatta all'inizio dell'anno o al più nel corso dello stesso, riprendendo indicazioni della RGS, è opportuno fare riferimento al programma del fabbisogno e destinare le risorse aggiuntive esclusivamente al salario accessorio del personale neo assunto, fatto salvo il consuntivo finale.

Circa l'inserimento del personale a tempo determinato, occorre considerare che in questa direzione si orienta la RGS, anche con riferimento al calcolo dei dipendenti in servizio al 31.12.2018.

LA ESTENSIONE ALLE UNIONI DEI COMUNI

Per la prima citata deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 109/2020 le regole dettate dall'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 si devono applicare anche alle unioni dei comuni. In virtù della assimilazione legislativa, appare di conseguenza necessario che esse siano applicate anche alle comunità montane.

Si deve pervenire a questa conclusione in base alla considerazione che il d.lgs. n. 267/2000 "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". Poiché la nuova disciplina introduce "una diversa modalità di computazione dello spazio assunzionale dell'ente", con il che essa "sostituisce la normazione preesistente", la conseguenza che deve essere tratta è la disciplina deve essere ritenuta estensibile anche alle Unioni di comuni, alle quali vanno applicate sia le disposizioni restrittive sia quelle di ampliamento delle capacità assunzionali. Tali principi devono essere applicati anche con riferimento alle cessioni degli spazi per effettuare nuove assunzioni da parte dei comuni alle Unioni, ambito per il quale peraltro l'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 prevede una limitata deroga alle disposizioni di carattere generale.