

LE CAPACITA' ASSUNZIONALI E GLI EFFETTI SUL FONDO PER LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA

Di Arturo Bianco

E' opportuno fare il punto sulle capacità assunzionali delle regioni e dei comuni alla luce dei decreti attuativi dell'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, ricordando che per le province e le città metropolitane queste disposizioni non sono ancora state dettate. Ed inoltre appare necessario fornire dei chiarimenti sulle conseguenze che l'applicazione di queste disposizioni determina sul fondo per la contrattazione decentrata. Non si può mancare di sottolineare che su queste disposizioni, sostanzialmente imperniate sulla definizione delle capacità assunzionali in relazione al rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti, si abbatte come uno tsunami la emergenza epidemiologica da COVID 19, che determina nella stragrande maggioranza delle amministrazioni una marcata riduzione delle entrate correnti. Elemento che richiede uno specifico intervento legislativo, altrimenti le finalità della norma di consentire la effettuazione di assunzioni in modo differenziato in relazione alla virtuosità finanziaria, non possono essere perseguite.

La disposizione non abroga espressamente le regole sulle capacità assunzionali dettate dalla normativa precedente, con particolare riferimento al d.l. n. 90/2014 e smi, regole basate soprattutto sul turnover. Sulla abrogazione implicita, tesi che viene avanzata nella pubblicistica, non vi sono elementi univoci, anzi sia nel testo legislativo, sia nella bozza di circolare dei ministri per la Pubblica Amministrazione, l'Economia e le Finanze e l'Interno vi sono spunti che sembrano muoversi in direzione contraria.

IL CALCOLO DEL RAPPORTO TRA SPESA DEL PERSONALE ED ENTRATE CORRENTI

Per tutte le amministrazioni regionali e comunali occorre in primo luogo determinare il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti, così da definire la fascia in cui si viene collocati. Per le regioni le fasce sono 2: enti virtuosi e non virtuosi; per i comuni le fasce sono 3: enti virtuosi, intermedi e non virtuosi.

Il calcolo deve essere fatto con riferimento, per la spesa del personale, all'ultimo rendiconto approvato; per le entrate correnti alla media degli ultimi 3 rendiconti approvati e per il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità a quello del bilancio di previsione assestato dell'anno in cui è stato approvato l'ultimo rendiconto. Non vi sono né nei decreti attuativi dettati per le regioni ed i comuni, né nella bozza di circolare illustrativa per i comuni di cui si attende la pubblicazione, indicazioni su cosa fare se nel corso dell'anno viene approvato un nuovo conto consuntivo e sugli effetti che ciò produce sia sulla programmazione del fabbisogno del personale, sia sulle assunzioni in itinere. Si deve ritenere applicabile il principio del tempus regit actum, per cui non sembra necessario apportare modifiche al piano già approvato. Le indicazioni fornite dalla deliberazione della Corte dei Conti della Lombardia n. 74/2020 non smentiscono questa lettura: esse si limitano infatti ad affermare che, alle assunzioni effettuate dopo l'entrata in vigore del decreto attuativo si applicano le disposizioni dettate in questi provvedimenti, anche se la programmazione del fabbisogno è stata adottata prima della entrata in vigore degli stessi. Una conclusione diversa obbligherebbe, a giudizio di chi scrive, illogicamente le amministrazioni a modificare la programmazione del fabbisogno nel corso dello stesso anno.

Ricordiamo che, in assenza di diverse indicazioni, si deve prendere come base di riferimento il numero di residenti al 31 dicembre 2018, cioè al penultimo anno precedente.

GLI ENTI VIRTUOSI

Gli enti virtuosi hanno la possibilità di aumentare la spesa del personale e, quindi, di effettuare assunzioni che determinano oneri aggiuntivi rispetto ai risparmi derivanti dalle

cessazioni. La percentuale di incremento è determinata con riferimento alla spesa del personale del 2018: questo dato di base non può essere modificato nel corso degli anni, almeno fino al 2024, cioè nell'arco temporale in cui i decreti attuativi del d.l. n. 34/2019 producono i propri effetti.

Questi incrementi possono essere utilizzati a condizione di rimanere comunque all'interno dei parametri di virtuosità. Si deve ricordare che gli aumenti con cui si dà applicazione a questa possibilità vanno al di fuori del tetto di spesa del personale, cioè di quanto previsto dall'articolo 557 della legge n. 296/2006, cioè la spesa media sostenuta allo stesso titolo nel triennio 2011/2013 (ovvero negli enti che non erano assoggettati al patto di stabilità quella del 2008).

Per i comuni le capacità assunzionali degli ultimi 5 anni non utilizzate si aggiungono alla possibilità di incremento prevista per gli enti virtuosi, ma comunque sempre entro il tetto del parametro di virtuosità fissato dal decreto. Ciò non è previsto per le regioni.

GLI ALTRI ENTI

Gli enti non virtuosi sono obbligati a migliorare il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti in modo che, entro il 2025, le regioni rientrino entro il tetto fissato per gli enti virtuosi ed i comuni entro quello fissato per gli enti cd intermedi. Si deve ritenere che il vincolo dettato dal Decreto del 17 marzo 2020 per i comuni compresi nella fascia cd intermedia, cioè non peggiorare il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti dell'anno precedente, si debba estendere a tutti gli enti non virtuosi. Per rientrare dentro tale rapporto si può diminuire la spesa del personale e/o aumentare le entrate correnti, anche attraverso la diminuzione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità. La sanzione per le amministrazioni inadempienti è la limitazione, a partire dal 2025 e fino a che non sarà stato raggiunto il risultato minimo previsto, delle assunzioni nel tetto del 30% dei risparmi derivanti dalle cessazioni. L'aver il legislatore previsto una sanzione tutto sommato blanda non esenta in alcun modo i dirigenti finanziari ed i revisori dei conti dal vincolare il proprio parere all'assunzione di questo impegno, alla verifica che gli strumenti previsti per raggiungerlo sono adeguati e che successive deliberazioni non ne svuotino i contenuti.

LA MOBILITA'

La emananda circolare dei ministri per la Pubblica Amministrazione, l'Economia e le Finanze e l'Interno chiarisce che nei comuni virtuosi la mobilità volontaria cessa di essere neutra rispetto alle capacità assunzionali. E, di conseguenza, invita queste amministrazioni nel momento in cui danno l'autorizzazione ad una mobilità in uscita a segnalare che essa assorbe capacità assunzionali nell'amministrazione presso cui il dipendente si trasferisce.

Le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 74/2020 e dell'Emilia-Romagna n. 32/2020 ritengono che la mobilità volontaria cessi di essere neutra in tutti i comuni, visto che essa incide comunque in aumento o in diminuzione sulla spesa del personale.

Tali indicazioni sono fornite, tanto nella bozza di circolare, quanto nelle delibere dei giudici contabili solamente per i comuni, ma non vi è dubbio che si debbano estendere anche alle regioni, fermo restando che occorre chiarirne in modo univoco gli effetti.

LA PRIMA APPLICAZIONE

Le amministrazioni devono adottare la programmazione del fabbisogno nel rispetto delle indicazioni dettate dal decreto attuativo. Il che vuol dire che gli enti virtuosi devono dimostrare che comunque non supereranno il rapporto soglia fissato dal decreto tra spesa del personale ed entrate correnti. E che gli altri enti rispetteranno le prescrizioni dettate per loro. La necessità di rispettare questo vincolo si applica anche agli enti che hanno adottato

questo documento prima della entrata in vigore del decreto e che devono adeguarne i contenuti alle sue prescrizioni.

Le stabilizzazioni dei precari, qualunque sia la norma utilizzata, non sono sottratte alle regole dettate per tutte le altre assunzioni di personale, quindi in primo luogo vanno incluse nel programma del fabbisogno ed i relativi oneri entrano nella spesa del personale. Non si può comunque mancare di sottolineare che i loro costi sono già sostenuti dalle amministrazioni e che, quindi, esse non determinano oneri aggiuntivi.

GLI EFFETTI SUL FONDO

Tanto il decreto del 3 settembre 2019 per le regioni, quanto quello del 17 marzo 2020 per i comuni, ci dicono che il fondo per la contrattazione decentrata deve essere aumentato nel caso di incremento del personale in servizio rispetto al 31.12.2018, così da mantenere invariata la incidenza media pro capite registrata in tale anno, mentre non deve essere diminuito nel caso di calo del personale. Quindi, gli effetti sul fondo si determinano solamente nella ipotesi del suo aumento.

In assenza di specifiche indicazioni, che peraltro non appartengono alla sfera delle competenze legislative, si devono applicare gli istituti dettati dal contratto nazionale. Sicuramente, l'inserimento in deroga al tetto, della RIA e degli assegni ad personam dei cessati. Ed inoltre, per la parte stabile, l'aumento collegato all'incremento della dotazione organica. Per la parte variabile sia una somma non superiore allo 1,2% del monte salari 1997, ove già non prevista, e/o l'inserimento di risorse collegate alla realizzazione degli obiettivi.

Il dettato legislativo stabilisce che l'invarianza della incidenza media pro capite rispetto al 2018 debba essere garantita facendo riferimento al fondo per il salario accessorio dei dipendenti sia a quello delle posizioni organizzative. Quindi, non rimane che applicare questa previsione, senza che ci venga detto in quale misura operare questi aumenti. Si può ritenere che i comuni senza dirigenti che abbiano incrementato il salario accessorio delle posizioni organizzative utilizzando una quota delle capacità assunzionali, possano considerare questo aumento al di fuori dell'ambito di applicazione del d.l. n. 34/2019.

Non si può mancare di sottolineare che mancano indicazioni sulla inclusione o meno dei dipendenti a tempo determinato nella base di riferimento, scelta assai importante per le amministrazioni che stanno dando luogo alla stabilizzazione dei precari. Ed infine non è chiaro se queste disposizioni si applicano o meno anche al fondo per la dirigenza in caso di aumento di quelli in servizio.