

LE ASSUNZIONI: CAPACITA' E VINCOLI

Di Arturo Bianco

Nelle more della concretizzazione delle annunciate da parte del ministro Brunetta modifiche alle disposizioni attualmente in vigore, si ritiene opportuno riassumere le regole attualmente in vigore per la definizione delle capacità assunzionali dei comuni e dei vincoli alle assunzioni dettati dalla normativa in vigore.

LE CAPACITA' ASSUNZIONALI

Le capacità assunzionali dei comuni, sulla base delle regole dettate dall'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 e delle disposizioni attuative contenute nel Decreto del Ministro della PA del 17.3.2020, sono le seguenti:

- a) Se il comune ha un rapporto tra spesa del personale dell'ultimo anno in cui è stato approvato il conto consuntivo (quindi ad oggi nella gran parte degli enti il 2019) ed entrate correnti degli ultimi 3 anni in cui ha approvato il conto consuntivo (quindi ad oggi nella gran parte degli enti il triennio 2017, 208 e 2019) al netto del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità del bilancio preventivo assestato dell'ultimo anno in cui ha approvato il conto consuntivo (quindi nella gran parte degli enti il 2019) fino al tetto di virtuosità indicato dal Decreto del Ministro della PA del 17.3.2020 può aumentare la propria spesa del personale del 2018 entro i tetti previsti dallo stesso Decreto, a condizione che non superi il rapporto di virtuosità tra spesa del personale ed entrate correnti fissato dallo stesso provvedimento. Tali incrementi vanno in deroga rispetto al tetto di spesa del personale, cioè il vincolo a non superare la spesa media del triennio 2011/2013 nei comuni che erano soggetti al patto di stabilità o il 2008 in quelli che non erano soggetti a tale vincolo. In alternativa, sempre restando entro la soglia prima ricordata, il comune può utilizzare i resti delle capacità assunzionali del quinquennio precedente non utilizzati. Sulla base di queste disposizioni, di norma, in tali amministrazioni si possono utilizzare tutti i risparmi delle cessazioni e si possono aggiungere nuove spese, anche per assunzioni a tempo indeterminato. Queste spese aggiuntive possono ulteriormente crescere nel caso in cui si assegni alla unione dei comuni il dipendente assunto in deroga ai tetti prima ricordati nel caso in cui l'ente non riesce a finanziare neppure una assunzione;
- b) Se il comune ha un rapporto tra spesa del personale dell'ultimo anno in cui è stato approvato il conto consuntivo (quindi nella gran parte degli enti il 2019) ed entrate correnti degli ultimi 3 anni in cui ha approvato il conto consuntivo (quindi ad oggi nella gran parte degli enti) il triennio 2017, 208 e 2019, al netto del FCDE del bilancio preventivo dell'ultimo anno in cui ha approvato il conto consuntivo (quindi ad oggi nella gran parte degli enti il 2019) non superiore di 4 punti percentuali alla soglia di virtuosità ha il vincolo di non peggiorare tale rapporto rispetto all'anno precedente. Sulla base di tali regole, si può dire che di norma si possono utilizzare tutti i risparmi delle cessazioni;
- c) Se il comune ha un rapporto tra spesa del personale dell'ultimo anno in cui è stato approvato il conto consuntivo (quindi ad oggi nella gran parte degli enti il 2019) ed entrate correnti degli ultimi 3 anni in cui ha approvato il conto consuntivo (quindi ad oggi nella gran parte degli enti) il triennio 2017, 208 e 2019, al netto del FCDE del bilancio preventivo assestato dell'ultimo anno in cui ha approvato il conto consuntivo (quindi ad oggi nella gran parte degli enti il 2019) superiore di oltre 4 punti alla soglia di virtuosità ha il vincolo di rientrare nel rapporto non superiore a 4 punti rispetto a tale soglia nell'anno 2025 e, a parere di chi scrive, di non peggiorare tale rapporto rispetto all'anno precedente. Il mancato rispetto di questo vincolo

determina a partire dal 2025 il taglio delle capacità assunzionali al 30% dei risparmi dei cessati nell'anno precedente. Sulla base di tali regole si può trarre la conclusione che di norma si possono utilizzare tutti i risparmi delle cessazioni, ma si devono assumere iniziative per ridurre tale rapporto.

Come evidenziato dalla circolare del Ministro della PA del 13 maggio 2020 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dello 11 settembre 2020 e dalle deliberazioni di numerose sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, le nuove regole sulla determinazione delle capacità assunzionali dei comuni determina importanti conseguenze sugli effetti della mobilità volontaria in entrata ed in uscita. Le assunzioni e le fuoriuscite in mobilità volontaria, rispettivamente, aumentano la spesa del personale e la fanno diminuire; quindi non sono più neutre nella determinazione delle capacità assunzionali, ancorchè le disposizioni che lo prevedono non sono state modificate.

Per come chiarito dalla deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 10/2020, la utilizzazione del cd scavalco condiviso non deve essere considerata come una nuova assunzione. Nella nozione di scavalco condiviso si intendono comprese le convenzioni ex articolo 14 CCNL 22.1.2004 ed i comandi, mentre non è compreso il ricorso al comma 557 della legge n. 311/2004, cioè la utilizzazione al di fuori dell'orario di lavoro da parte dei comuni fino a 5.000 abitanti, delle unioni dei comuni, delle comunità montane e dei consorzi di personale a tempo pieno di altri enti locali.

LA SPESA DEL PERSONALE

La spesa del personale ai fini di cui all'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, quindi per determinare le capacità assunzionali, deve essere calcolata come impegni di competenza al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, sulla base delle seguenti voci:

U.1.01.00.00.000 (redditi da lavoro dipendente), nonché i codici spesa U1.03.02.12.00 (lavoro interinale)¹; U1.03.02.12.002; (quota LSU in carico all'ente) U1.03.02.12.003 (cococo); U1.03.02.12.999 (altre forme di lavoro flessibile Non Altrimenti Considerate). Le entrate correnti vanno calcolate come media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati - aggiungendo il gettito della TARI ove non transita dal bilancio- considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione assestato relativo alla ultima annualità considerata, quindi probabilmente il 2019. A partire dal 2021 non entrano nel calcolo della spesa del personale a questo fine gli oneri per assunzioni eterofinanziate ed i relativi trasferimenti vanno in deroga alle entrate correnti. Nel caso di segretario in convenzione, il comune capofila deve indicare nella spesa del personale quanto sostiene come onere a proprio carico, senza considerare le quote rimborsate da altri comuni, che vanno in deroga alle entrate correnti. Gli altri comuni indicano come spesa del personale quanto sostengono a proprio carico.

Queste regole sono diverse dalla spesa del personale che occorre calcolare, ai fini dei commi 557 e seguenti della legge n. 296/2006, cioè per dimostrare che l'ente non ha superato la spesa del personale media del triennio 2011/2013 se era un ente assoggettato al patto di stabilità o del 2008 se non era assoggettato ai vincoli del patto di stabilità. Nel calcolare tale spesa si deve ricordare che vi sono numerose deroghe, tra cui soprattutto i maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali ed il costo del personale delle categorie protette entro la quota d'obbligo.

LE ASSUNZIONI IN DEROGA

Il legislatore, da ultimo con la legge di bilancio 2021, legge n. 178/2020, ha previsto delle deroghe alle assunzioni di personale. Ecco:

- a) A partire dal 2021 se l'ambito territoriale sociale di cui il comune fa parte (sommando il personale dell'ambito e dei comuni) ha un rapporto tra assistenti

sociali e popolazione residente compreso tra 1/6.500 ed 1/5.000 si riceve un contributo permanente di 20.000 euro; se l'ambito territoriale sociale di cui il comune fa parte (sommando il personale dell'ambito e dei comuni) ha un rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente compreso tra 1/5.000 ed 1/4.000 si riceve un contributo permanente di 20.000 euro. Condizione essenziale è la presentazione delle attestazioni entro i tempi previsti;

- d) Continua ad essere consentito utilizzare una quota del fondo per la povertà per finanziare assunzioni a tempo determinato di assistenti sociali;
- e) Nel 2021 possono essere finanziate sulla base di un emanando Decreto del Ministro della PA assunzioni fino ad 1 anno ed a part time di personale da impegnare per il supporto alle attività connesse al cd superbonus edilizio;
- f) Nel 2021 la spesa aggiuntiva rispetto al 2019 per le assunzioni dei vigili va in deroga al tetto degli oneri per le assunzioni flessibili di cui all'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010;
- g) Nel 2021 sono ancora previsti trasferimenti aggiuntivi per assunzioni a tempo determinato di vigili che sono compresi nei piani per la sicurezza del Ministero dell'Interno;
- h) Nel 2021/2023 nelle seguenti 8 regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia potranno essere effettuate assunzioni a tempo determinato di personale da utilizzare per le politiche di coesione che saranno finanziate con oneri a carico del PON Governance sulla base di un emanando decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

I VINCOLI ALLE ASSUNZIONI

I comuni, prima di effettuare assunzioni di personale, devono dimostrare di:

- 1) Avere rispettato nell'anno precedente il tetto di spesa del personale, cioè non avere superato quella media del triennio 2011/2013 se erano un ente già soggetto al patto di stabilità o del 2018 se erano un ente non assoggettato a tali vincoli. Come prima evidenziato devono a tal fine utilizzare le regole dettate dai commi 557 e seguenti della legge n. 296/2006, cioè con tutte le deroghe ivi previste;
- 2) Non avere dipendenti in eccedenza e/o in sovrannumero, sulla base di una specifica deliberazione almeno annuale della giunta;
- 3) Avere adottato il piano delle azioni positive o delle pari opportunità. Sulla base della Direttiva n. 2/2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica, tale documento deve essere adottato ogni anno;
- 4) Avere attivato la piattaforma telematica per la certificazione dei crediti di cui al d.l. n. 66/2014 e dimostrare che non vi sono creditori che non hanno avuto risposta rispetto a tale richiesta;
- 5) Effettuare le assunzioni prima della scadenza dei termini per l'adozione del bilancio preventivo, del conto consuntivo e, ove assoggettato, del conto consolidato. Dopo la scadenza di tale termine occorre dimostrare l'approvazione di questi documenti. Si deve inoltre dimostrare di avere effettuata entro i 30 giorni successivi la approvazione di tali documenti, la trasmissione delle informazioni richieste alla banca dati delle amministrazioni pubbliche. I pareri Corte Conti Campania 28/2020 e Puglia 37/2020 ci dicono che prima dell'approvazione del bilancio preventivo le assunzioni possono essere effettuate nel rispetto dei dodicesimi;
- 6) Avere approvato il piano delle performance, per il parere della Sezione di controllo della Corte dei Conti della Sardegna n. 1/2018, che si condivide. Negli enti locali, le finalità del piano della performance e/o degli obiettivi sono assolve dal PEG, che si ricorda deve essere approvato entro i 20 giorni successivi alla approvazione del bilancio preventivo;

- 7) Avere trasmesso la programmazione del fabbisogno alla Funzione Pubblica, tramite Sico (Sistema per la trasmissione del conto annuale), entro i 30 giorni successivi alla approvazione;
- 8) Dimostrare di rispettare il rapporto minimo previsto dalla legge n. 68/1999 per le cd quote d'obbligo;
- 9) Dimostrare di rispettare il vincolo alla riserva di almeno il 30% dei posti agli ex militari volontari congedati ex artt. 1014 e 679 del d.lgs. n. 66/2010.