

LE CAPACITA' ASSUNZIONALI: INDICAZIONI OPERATIVE

Di Arturo Bianco

Le nuove regole si applicano anche alle programmazioni del fabbisogno del personale già adottate prima della entrata in vigore del decreto attuativo dell'articolo 33 del d.l. n. 34/2020 per i comuni. Il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità deve essere calcolato con riferimento al dato risultante dall'asestamento. La mobilità volontaria cessa di essere neutra ai fini delle capacità assunzionali. Anche se non è stata ancora pubblicata ufficialmente la circolare illustrativa del Decreto dei Ministri della Pubblica Amministrazione, dell'Economia e delle Finanze e dell'Interno del 17 marzo, anche alla luce delle indicazioni formulate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti dell'Emilia-Romagna, del Veneto, della Campania, della Lombardia e della Toscana, sono queste le principali indicazioni operative sulle capacità assunzionali e sulle procedure per la loro utilizzazione che si possono formulare.

LA PROGRAMMAZIONE ADOTTATA PRIMA DEL DECRETO DEL 17 MARZO

Per la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Toscana n. 61/2020, "il nuovo regime normativo interviene sulla capacità assunzionale dei Comuni, sostituendo al sistema del turn over e dei resti assunzionali un nuovo sistema, fondato sulla determinazione dinamica della capacità assunzionale, intesa quale sostenibilità finanziaria della spesa da parte dell'ente, così come determinata dai valori soglia individuati distintamente per fasce demografiche dal DM 17/03/2020". Ribadendo il principio fissato dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 74/2020, viene chiarito che "il piano triennale dei fabbisogni di personale, previsto dall'art. 6 del D. Lgs. 165/2001, rappresenta un atto programmatico che si pone a monte della procedura assunzionale e la cui adozione, pertanto, non può segnare la data per l'individuazione della normativa da applicare". Inoltre, a differenza della tesi contenuta nella emananda circolare del Governo, "anche l'attivazione della procedura ex art. 34 bis D. Lgs. 165/2001 risulta irrilevante ai fini della individuazione della disciplina applicabile alla (successiva) procedura assunzionale. Infatti, la procedura ex art. 34 bis D. Lgs. 165/2001 rappresenta un procedimento autonomo, seppur collegato (rectius: prodromico) a quello assunzionale". Questa tesi viene rafforzata dalla seguente considerazione: "nella particolare ipotesi in cui il procedimento ex art. 34 bis si concluda in data successiva al 20 aprile 2020 con l'assegnazione di personale ai sensi dell'art. 34 bis comma 2 (e conseguente impossibilità da parte dell'Ente di procedere all'avvio della procedura assunzionale), si ritiene che, ai fini della capacità assunzionale dell'Ente, troverà applicazione la disciplina vincolistica antecedente alla novella legislativa, posto che la procedura ex art. 34 bis ha avuto avvio sotto il vecchio regime e la successiva attività svolta consiste in attività procedurali prive di una propria autonomia funzionale". Per cui, in conclusione, ci dice il parere, "nel caso di procedure assunzionali avviate dopo il 20 aprile 2020 troverà applicazione la nuova disciplina recata dall'art. 33 comma 2 del DL 34/2019 e dal decreto attuativo DM 17/03/2020, restando del tutto irrilevante la circostanza che l'Ente, in data anteriore al 20 aprile 2020, abbia approvato il piano triennale dei fabbisogni di personale (in quanto atto programmatico) ovvero abbia avviato la procedura ex art. 34 bis D. Lgs. n. 165/2001 (in quanto procedimento autonomo rispetto a quello assunzionale)".

Si deve sottolineare che la deliberazione dà una lettura diversa rispetto alla circolare prima ricordata sul punto delle assunzioni cui non si applicano i vincoli dettati dal Decreto del 17 marzo 2020: la deliberazione nega la possibilità di avere esenzioni per le procedure già avviate. Occorre comunque evidenziare che, a parere di chi scrive, siamo in ogni caso in presenza di una scelta che ha un rilievo concreto assai ridotto; infatti la circolare fa salve

le procedure già avviate alla data di entrata in vigore del provvedimento, cioè lo scorso 20 aprile, ma chiarisce anche che “la maggiore spesa di personale rispetto ai valori soglia .. è consentita solo per l’anno 2020” e, di conseguenza, “è necessaria una valutazione circa la capacità di rientro nei limiti di spesa del 2021 fissati dalla norma”. Quindi, solo gli oneri aggiuntivi effettivamente determinati per questo unico anno vanno in deroga al tetto di spesa del personale: il che riduce in misura assai elevata il valore della disposizione. Si può definire come, quanto meno, opportuno che gli enti che hanno adottato la programmazione del fabbisogno del personale prima del 20 aprile, cioè della data di entrata in vigore del decreto, diano corso alla sua rivisitazione alla luce delle novità contenute nel decreto o che, in ogni caso, in relazione alle proprie capacità assunzionali, per come determinate dal decreto, provvedano a verificare ed attestare che le stesse sono coerenti con la novella. Quindi, se il comune è virtuoso è necessario che si rimanga comunque entro la soglia della virtuosità nel rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti; se l’ente è collocato nella fascia intermedia, non deve peggiorare il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti rispetto all’anno precedente e, se si invece è collocato nella fascia degli enti con un rapporto elevato tra spesa del personale ed entrate correnti, tale rapporto sarà ricondotto nel tetto di quello dei comuni intermedi entro il 2025 e, comunque, ad avviso di chi scrive, non deve comunque peggiorare rispetto a quell’anno dell’anno precedente, analogamente a quanto previsto espressamente dal decreto per gli enti collocati nella cd fascia intermedia.

IL CALCOLO DEL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA’

Per la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Campania n. 111/2020 il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità da detrarre alle entrate correnti è quello assestato e non quello previsto all’inizio dell’anno, che può essere preso a base solamente in assenza di variazioni nel corso dell’esercizio.

Viene in premessa ricordato che “in tema di previsioni di bilancio (del quale il FCDE è una delle componenti) sia la normativa primaria che i principi contabili tengono ben presente la possibilità di uno scostamento tra previsioni di entrata e circostanze sopravvenute, che possono influire sul suo ammontare, in sede di attuazione delle previsioni. Sia la normativa dettata per la formazione del bilancio dello Stato (art. 33 della legge nr. 196 del 2009), che quella per gli Enti locali (art. 175, comma 8 TUEL), prevedono la possibilità di un assestamento del bilancio, ovvero della verifica in concreto delle previsioni effettuate a inizio anno”. Di conseguenza, conclude il parere, ai fini di cui all’articolo 33 del d.l. n. 34/2020 si deve ritenere che, “nel calcolo del FCDE, per le finalità di cui al precitato art. 33, comma 2, del d.l. n.34/2019, si debba fare riferimento al Fondo stesso così come determinato in sede di assestamento del bilancio, che potrebbe essere migliorativo o peggiorativo rispetto a quello calcolato nell’originario bilancio di previsione, ma sicuramente più attendibile rispetto al primo. Ciò stante, è evidente che – ai predetti fini – si potrà fare riferimento al FCDE del bilancio di previsione soltanto quando le appostazioni del bilancio stesso siano talmente aderenti al successivo sviluppo gestorio da non richiedere alcun assestamento”.

LA MOBILITA’ VOLONTARIA

Con le nuove regole la mobilità volontaria nei comuni che applicano le nuove regole in cui le capacità assunzionali sono calcolate sul rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti, la mobilità volontaria cessa di essere neutra. Lo evidenzia in modo espresso il dettato della circolare illustrativa del Decreto. Nella stessa direzione la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dell’Emilia-Romagna n. 32/2020 evidenzia che “ai fini della sostituzione di nuovo personale in uscita per mobilità, il Comune potrà valutare la sussistenza dello spazio assunzionale alla luce dei criteri

introdotti dalla nuova normativa”.

Di conseguenza, i comuni che autorizzano il proprio personale al trasferimento in mobilità volontaria dovranno comunicare all'altro ente che essi -come dice la circolare- “non potranno più considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle proprie capacità assunzionali”. Questo vuol dire che i comuni possono utilizzare i risparmi derivanti da trasferimenti in mobilità volontaria per effettuare nuove assunzioni e che, viceversa, le risorse utilizzate per effettuare assunzioni in mobilità, incidono comunque sul rapporto tra la spesa per il personale e le entrate correnti. In modo ancora più chiaro la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 74/2020 chiarisce che, “nel sistema delineato dall'articolo 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 la cd neutralità della mobilità non appare utilmente richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali, essendo questi fondamentalmente legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale, misurata attraverso i valori soglia”.