

IL TETTO ALLE ASSUNZIONI PER I COMUNI

Di Arturo Bianco

Dal prossimo 1 gennaio le amministrazioni comunali "virtuose" nel rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti potranno effettuare assunzioni a tempo indeterminato in misura superiore alle capacità assunzionali; quelle in cui tale rapporto è "medio" dovranno restare nel tetto delle capacità assunzionali, ma non sono obbligati ad adottare un piano di "rientro"; e quelle in cui è più "alto" dovranno non solo restare entro tale tetto, ma dovranno anche adottare un piano che consenta loro di rientrare nel 2025 entro i parametri fissati dal provvedimento, che sono più elevati di quelli previsti per gli enti cd virtuosi. Nel caso di aumenti di personale il fondo deve essere incrementato, mentre nel caso di diminuzione del personale esso non deve essere ridotto. Sono queste le principali indicazioni contenute nello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sull'applicazione dell'articolo 33 del citato decreto crescita per i comuni su cui è stata raggiunta nei giorni scorsi l'intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

LA SPESA DEL PERSONALE E LE ENTRATE CORRENTI

L'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 prevede che le amministrazioni possano aggiungere ulteriori capacità assunzionali se sono in possesso dei parametri di virtuosità previsti dal DPCM nel rapporto tra spese del personale ed entrate correnti, queste ultime senza considerare il fondo crediti di dubbia esigibilità.

Come già disposto per le regioni dal DPCM 3 settembre (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 novembre) vengono fornite le indicazioni per il calcolo della spesa del personale e delle entrate correnti. La spesa per il personale deve essere così conteggiata: "impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del d.lgs. n. 267/2000, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato". Si deve evidenziare che non vi sono deroghe di sorta, per cui i maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, il costo del personale della cd quota d'obbligo, le risorse trasferite dallo Stato, dalla regione o da altre PA in caso di comando, le forme di salario accessorio previste da disposizioni di legge etc, vanno inclusi; mentre per espressa indicazione non deve essere inclusa l'Irap. Quindi, come già avveniva negli anni in cui le amministrazioni dovevano calcolare la incidenza della loro spesa per il personale sulla spesa corrente, non vi sono deroghe, che invece si continuano ad applicare per attestare che l'ente non ha nell'anno precedente superato il tetto di spesa del personale mediamente sostenuto nel triennio 2011/2013 ovvero, negli enti già non soggetti al patto di stabilità, nell'anno 2008.

Le entrate correnti devono essere così calcolate: "media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo alla ultima annualità considerata". Dal che sembra potersi desumere che viene offerta una lettura limitativa del fondo crediti di dubbia esigibilità, cioè della voce che deve essere detratta dalle entrate correnti

GLI EFFETTI SULLE ASSUNZIONI

Il decreto stabilisce che i comuni che si collocano al di sotto del rapporto fissato dal DPCM tra spesa del personale ed entrate correnti possano effettuare nuove assunzioni superando i risparmi delle cessazioni. I comuni vengono suddivisi in 9 gruppi, in relazione

alla popolazione residente, che in assenza di altre indicazioni si deve calcolare con riferimento al 31 dicembre del penultimo anno precedente: meno di 1.000, da 1.000 a 1.999, da 2.000 a 2.999, da 3.000 a 4.999, da 5.000 a 9.999, da 10.000 a 59.999, da 60.000 a 249.000, da 250.000 a 1.499.999 e da 1.500.000 in su.

Il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti va dal 29,5% per gli enti fino a 1.000 abitanti al 25,3% per i comuni da 1.500.000 abitanti in su, passando tra gli altri per il 27,6% degli enti con popolazione compresa tra 2.000 e 2.999 ed il 27% per quelli con popolazione compresa tra 10.000 e 59.999 abitanti.

Con la spesa aggiuntiva per le assunzioni ulteriori non si deve comunque eccedere la soglia di rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti prima ricordata. Altro chiarimento analogo a quanto dettato per le regioni è che tali oneri aggiuntivi vanno in deroga al tetto di spesa del personale. Gli oneri per le risorse aggiuntive devono essere contenuti entro una percentuale della spesa del personale che va dallo 1,5% per i comuni con popolazione da 1.500.000 abitanti in su nel 2020 al 35% per comuni fino a 3.000 abitanti nel 2024.

Si prevede, con questo marcando una differenza rispetto al DPCM dettato per le regioni ed in attesa della formalizzazione con legge, che il vincolo di adottare il piano di rientro entro il 2015 nei valori soglia del rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti, maturi per i comuni che superano il 33,5% per gli enti fino a 1.000 abitanti ed il 29,3% per quelli con più di 1.500.000 abitanti. Per cui vi è un gruppo di comuni, quelli che stanno al di sopra del primo valore soglia ed al di sotto del secondo, che non possono utilizzare capacità assunzionali aggiuntive e non devono adottare un piano di rientro. Ed inoltre, i comuni con un rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sono obbligati, entro il 2025, a rientrare non nel rapporto percentuale previsto per gli enti virtuosi, ma in quello più elevato prima riassunto.

LE ASSUNZIONI PER I PICCOLI COMUNI CHE FANNO PARTE DI UNIONI

Un'altra novità, anche essa non prevista dal testo di legge attualmente in vigore e che dovrebbe essere formalizzata con la manovra finanziaria, è costituita dall'ampliamento delle capacità assunzionali dei piccoli comuni che fanno parte di Unioni. Quelli fino a 5.000 abitanti e che possono aumentare le proprie capacità assunzionali rispetto alle cessazioni in quanto virtuosi nel rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti, sono abilitati, qualora con tale aumento non possono effettuare neppure l'assunzione di un dipendente, a dare corso ad incrementi della propria spesa di personale entro il tetto di 38.000 euro per finanziare una assunzione a tempo indeterminato da destinare obbligatoriamente in comando alla Unione di cui l'ente fa parte, con oneri a carico della stessa.

IL FONDO PER LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA

In perfetta analogia con quanto dettato dal DPCM dello scorso 3 settembre per le regioni, viene -ancorchè in modo ambiguo- chiarito che l'aumento del personale rispetto a quello in servizio al 31.12.2018 determinerà un corrispondente incremento del fondo per la contrattazione decentrata, mentre la sua diminuzione non obbligherà -come invece previsto dal legislatore- le amministrazioni a dare corso ad una sua corrispondente diminuzione.

Il provvedimento non chiarisce alcuni dei dubbi applicativi: se la disposizione si applica anche ai dirigenti, come si devono calcolare le risorse per le posizioni organizzative, se per la fissazione del numero dei dipendenti si deve fare riferimento alla media dell'intero anno o a quello in servizio alla data del 31 dicembre.

Sembra potersi trarre la conclusione, visto lo stretto collegamento che viene stabilito con le disposizioni sulle capacità assunzionali, che gli effetti sui fondi per la contrattazione

decentrata si producano a decorrere dall'anno 2020, quindi lasciando al di fuori i fondi dell'anno 2019.

IL GIUDIZIO

Siamo sicuramente in presenza di una interpretazione "creativa" delle disposizioni dettate dal d.l. n. 34/2019, cd crescita, in materia di capacità assunzionali dei comuni. Il provvedimento fa riferimento alle modifiche legislative al testo dell'articolo 33 del d.l. n. 2019, che dovrebbero essere inserite nella legge di bilancio 2019, su cui attualmente sta lavorando il Parlamento.

Alla base della scelta contenuta nel provvedimento la volontà di introdurre disposizioni che consentano a molte amministrazioni comunali di essere esentate dal vincolo di riduzione del rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti e che, per quelle in cui lo stesso è più elevato, riduca la misura delle attività correttive da apportare.

Siamo in presenza di scelte diverse rispetto a quelle contenute nell'analogo provvedimento dello scorso 3 settembre per le regioni a statuto ordinario: evidentemente per queste, dato il loro numero ridotto e la misura del rapporto che è stata adottata, la esigenza di "attenuare" gli effetti delle scelte legislative non si è determinato.

Deve essere evidenziato che il volume della spesa del personale, visto che la disposizione non prevede deroghe, sarà più elevata rispetto a quella calcolata ai fini del rispetto del comma 557 della legge n. 296/2006, cioè rispetto alla spesa media del personale del triennio 2011/2013, mentre la nozione di fondo crediti di dubbia esigibilità appare limitativa.

Non si può mancare, infine, di sottolineare che, in questo caso in perfetta analogia con le scelte dettate per le regioni, si modifica di fatto la norma stabilendo che la riduzione del personale in servizio non deve determinare la riduzione del fondo, mentre l'aumento dello stesso deve determinare il suo incremento.