LA SPESA DEL PERSONALE E LE CAPACITA’ ASSUNZIONALI

Di Arturo Bianco

Nel caso in cui i comuni abbiano trasferito quote di spesa del personale alle unioni di cui fanno parte, tali risorse devono comunque essere conteggiate da parte dei cedenti nei propri oneri per i dipendenti, anche al fine di determinare le proprie capacità assunzionali. Le assunzioni etero finanziate vanno in deroga dalla spesa del personale, ivi comprese quelle provenienti dai contributi regionali per le stabilizzazioni. Tra esse devono essere comprese quelle per le assunzioni di assistenti sociali finanziate dal Ministero del lavoro tramite il fondo per la povertà. Al di fuori della spesa del personale vanno gli oneri per gli incentivi delle funzioni tecniche. Sono queste alcune delle più importanti indicazioni dettate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti per la quantificazione della spesa del personale e per la determinazione delle capacità assunzionali.

LA SPESA DEL PERSONALE DEI COMUNI E LE UNIONI

La spesa del personale dei comuni comprende anche le somme da essi trasferite alle unioni per finanziare le assunzioni disposte da tali amministrazioni. Sono questi i principi dettati dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 44/2022.

Leggiamo testualmente che “le disposizioni dell’articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2029 hanno introdotto un nuovo sistema flessibile basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale che mette in relazione tra loro, per determinare gli spazi assunzionali dei comuni, la «pesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell’amministrazione e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione”. Citando la deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 18/2018, si deve ritenere che “la spesa per il personale da prendere in considerazione sia il più ampio aggregato costituito da tutta la spesa per il personale sostenuta a qualsiasi titolo dal comune per svolgere le funzioni di competenza sia direttamente, sia tramite l’unione”. Ed infine la deliberazione aggiunge che “simmetricamente, per quanto riguarda le entrate, occorre riguardare alla regola dettata dall’articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019, secondo una prospettiva di consolidamento dei conti del comune e dell’unione in relazione alle funzioni che il singolo comune esercita, sia direttamente, sia tramite l’unione. Come già ricordato da questa Sezione, infatti, le nuove norme «se da un lato introducono un regime flessibile nella determinazione delle facoltà di assunzione del personale a tempo indeterminato, dall’altro istituiscono un rigoroso vincolo tra la spesa per il personale e le entrate correnti”.

LE ASSUNZIONI ETERO FINANZIATE

La illustrazione delle condizioni che consentono di considerare etero finanziate le spese per le assunzioni di personale, neutralizzandole ai fini del calcolo delle capacità assunzionali, ivi compresi i contributi per le stabilizzazioni dei precari, è contenuta nella deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia n. 50/2022.

In premessa ci viene detto che, in materia di assunzioni di personale, “l’attuale quadro ordinamentale introduce un criterio connotato da maggiore flessibilità, il cui cardine poggia sul parametro della sostenibilità finanziaria della spesa di personale a carico del bilancio dell’ente che intenda procedere alle nuove assunzioni”. La norma sulla neutralità delle assunzioni eterofinanziate dettata dall’articolo 57, comma 3 septies, del d.l. n. 104/2020 “eleva al rango di disciplina normativa l’elaborazione esegetica in tema di neutralità delle spese sostenute da etero-finanziamenti, sviluppata dalla magistratura contabile in plurime occasioni, nel corso del tempo”. Ed ancora, le condizioni fissate dal legislatore per potere dare corso alla neutralizzazione delle spese per assunzioni eterofinanziate e delle corrispondenti entrate sono le seguenti: “la previsione di risorse di provenienza esterna (da altri soggetti) deve essere contenuta in provvedimenti a carattere normativo (legge statale, legge regionale, atti di natura regolamentare, etc.) che ne indichino l’espressa destinazione a nuove assunzioni di personale da parte degli enti territoriali; la copertura delle spese di personale con le risorse di natura esogena può essere totale o parziale, con la conseguenza che, in quest’ultimo caso, il parametro della sostenibilità finanziaria è determinato attraverso l’epurazione di un corrispondente valore della spesa e dell’entrata etero-finanziata, agendo su entrambi i versanti del numeratore e denominatore del rapporto di calcolo del valore-soglia; la norma riferisce espressamente le spese di personale etero-finanziate alle nuove assunzioni effettuate in data successiva all’entrata in vigore della legge di conversione del decreto Agosto, ossia dopo il 14 ottobre 2020, in tal modo escludendo dal regime derogatorio il personale etero-finanziato assunto anteriormente”. Il parere conclude che i trasferimenti regionali ai comuni per le stabilizzazioni, ed in particolare quelli siciliani, determinano l’effetto dell’etero finanziamento di cui alla norma in oggetto.

LE ASSUNZIONI DEGLI ASSISTENTI SOCIALI

Le risorse per le assunzioni degli assistenti sociali finanziate con il Fondo per le povertà hanno una natura incerta; danno corso ad assunzioni che vanno considerate come eterofinanziate e comunque i comuni dissestati, strutturalmente deficitari e/o in predissesto devono essere autorizzati dalla Cosfel, che ricordiamo invece non ritiene in termini generali di avere competenza nel caso di assunzioni eterofinanziate. Sono queste le indicazioni dettate dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Campania n. 10/2022.

Vengono dettate le seguenti indicazioni: ”le risorse di cui al Fondo povertà sono da considerare incerte nell’an e nel quantum, il che implica quale necessaria conseguenza, che l’eventuale onere finanziario ricadrebbe interamente o parzialmente sull’ente che vedrebbe venir meno o ridursi l’etero finanziamento con possibili effetti negativi sugli equilibri di bilancio; gli atti relativi alle assunzioni effettuate con l’utilizzo dei predetti contributi devono essere sottoposti all’autorizzazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali perché abbia modo di valutare, sulla base dei poteri di controllo ad essa attribuiti, anche in visione prospettica, gli strumenti per far fronte ad eventuali sopravvenienti situazioni di squilibrio di bilancio, derivanti dal mancato introito, totale o parziale, dei contributi in parola .. le spese finalizzate alle assunzioni di personale avente la qualifica di assistente sociale, finanziate con le risorse del Fondo Povertà autorizzate con la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 797 e ss., della legge 178/2020)” vanno in deroga rispetto al tetto di spesa del personale di cui all’articolo 33 del d.l. n. 34/2019.

Vediamo le motivazioni di queste indicazioni. Con la legge di bilancio del 2021 “il legislatore è intervenuto sulla materia con volontà inequivocabilmente diretta a spronare i comuni al raggiungimento di un rapporto duraturo e stabile, mediante la esplicita previsione di contratti a tempo indeterminato, tra assistenti sociali e residenti .. si tratta di contributi aventi natura premiale, essendo correlati al raggiungimento degli indicati rapporti tra assistenti sociali e popolazione residente nell’ambito territoriale di riferimento, rispetto ai quali il legislatore si è premurato di prevedere espressamente l’accesso anche per quei comuni con ridotte capacità assunzionali”.

Queste risorse sono attribuite in via permanente se i comuni inviano “entro il termine perentorio del 28 febbraio di prospetti riassuntivi da parte di ciascun Ambito territoriale, anche per conto dei Comuni appartenenti allo stesso”; se non sono superati i 180 milioni di euro all’anno, con proporzionale riduzione in caso di superamento di tale tetto ed a condizione che non si superi il tetto dei contributi assegnabili all’Ambito territoriale. Di conseguenza, “l’onere finanziario che ne deriva ricadrebbe interamente o parzialmente sull’ente che vedrebbe venir meno o ridursi l’etero-finanziamento con possibili effetti negativi sugli equilibri di bilancio, conseguenza questa che, nel caso di enti in piano di riequilibrio finanziario, comprometterebbe il previsto ripiano dei debiti pregressi”. Queste assunzioni vanno sottoposte, per i comuni in difficoltà finanziaria, all’esame della COSFEL. Altra importante indicazione è che gli oneri per queste assunzioni vanno in deroga dal tetto di spesa del personale di cui all’articolo 33 del d.l. n. 34/2019, cioè quello su cui si calcolano le capacità assunzionali, in quanto siamo in presenza di risorse eterofinanziate che soddisfano i vincoli dettati dal d.l. n. 104/2020.

L’INCENTIVO PER LE FUNZIONI TECNICHE E LA SPESA DEL PERSONALE

Gli oneri per l’incentivo delle funzioni tecniche vanno al di fuori della spesa del personale e, di conseguenza, non possono essere calcolati per determinarne il tetto, con particolare riferimento alla determinazione del rapporto con le entrate correnti per determinare le capacità assunzionali, ex articolo 33 d.l. n. 34/2019. E’ questo il principio affermato dal parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Liguria n. 1/2022.

Viene ricordato che la sezione autonomie della Corte dei Conti, con la deliberazione n. 6/2018, ha chiarito che “gli incentivi disciplinati dall’articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016 nel testo modificato dall’articolo 1, comma 526, della legge n. 205/2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall’articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017”.

Così prosegue il parere: “la natura giuridica delle spese per incentivi tecnici, quale individuata dalla pronuncia della Sezione delle Autonomie 6/2018/QMIG, non trova una diversa qualificazione in relazione al vincolo posto dall’articolo 33 comma 2 del decreto legge 34/2019.. Trattasi di una doppia contabilizzazione che non inficia le conclusioni raggiunte in merito alla natura giuridica di detti emolumenti. Ad evitare che la mancata sottoposizione degli incentivi tecnici ai vincoli posti alla spesa di personale possa determinare una espansione incontrollata di detta voce di spesa, soccorrono i limiti fissati dallo stesso legislatore”. Leggiamo infine che “la corretta procedura di contabilizzazione degli incentivi tecnici deve comunque rimanere strettamente connessa al mantenimento degli equilibri di bilancio, con la conseguenza che ciascuna amministrazione, nella costituzione del fondo e nella conseguente ripartizione tra gli aventi diritto, deve valutare attentamente la sostenibilità finanziaria della spesa al fine di preservare il corretto uso delle risorse pubbliche ed una sana gestione finanziaria”.