

La spesa di personale, le assunzioni, l'ammontare del trattamento accessorio negli enti locali.

Le nuove regole dal 2020, senza scordare il passato

di **Andrea ANTELM**

10/01/2020

C'eravamo tanto illusi che il decreto attuativo del secondo comma dell'articolo 33 del decreto legge n. 34 del 2019 potesse consegnarci, non solo più favorevoli condizioni per le assunzioni di personale nei comuni, ma anche una definitiva semplificazione delle regole per la determinazione delle relative facoltà – che tanto ci hanno fatto penare in questi anni – deviando, peraltro, l'attenzione dall'effettiva analisi dei fabbisogni, all'esclusiva preoccupazione di giustificarne la corretta applicazione.

Come spesso capita nelle vicende umane, le migliori aspettative e i buoni propositi vengono disillusi.

Lo schema di decreto frutto dell'intesa in sede di conferenza Stato – città ed autonomie locali, dello scorso 11 dicembre (ed ormai adottabile, vista la definitiva approvazione della legge di bilancio per l'anno 2020), può effettivamente determinare, in taluni casi, un ampliamento delle facoltà assunzionali dei comuni, ma non può certo dirsi che esso semplifichi la vita agli operatori di questi enti.

Ma scorriamo le norme, così come sono state prefigurate e vediamo i passi che pare necessario compiere per la loro attuazione.

1. Valori soglia del rapporto spesa del personale/entrate correnti e facoltà assunzionale

Il nodo innovativo, applicabile a decorrere dal 2020, è costituito dalla finalità di “*individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, 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 di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, nonché ad individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano la di sotto del predetto valore soglia.*” (articolo 1).

Primo passo per tutti i Comuni

Il predetto rapporto si sostanzia, quindi, ponendo al numeratore la Spesa di personale e al denominatore le Entrate correnti, come da schema che segue, elaborato nel rispetto delle definizioni contenute nella bozza di decreto (articolo 2).

a) *Spesa di personale*: 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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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.

b) *Entrate correnti*: 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 all’ultima annualità considerata.

- per calcolare la voce a) *spesa di personale* è plausibile pensare che debba applicarsi il principio già in passato enunciato dalla Corte dei Conti, in sede nomofilattica, e cioè la spesa di personale, considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell’aggregato da considerare per il confronto in serie storica, previsto dall’articolo 1, commi 557-*quater* e 562, della legge 296 del 2006 (si veda, Corte dei conti a Sezioni riunite, deliberazione n. 27/CONTR/11 ed anche la successiva pronuncia della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 17/SEZAUT/2013/QMIG), con la precisazione che andrà scomputata la componente di spesa per IRAP;
- per il calcolo della voce b) *Entrate correnti*, si evidenzia che l’ammontare del fondo crediti di dubbia esigibilità da scomputare è quello stanziato nel bilancio di previsione relativo all’ultima annualità considerata.

Dal testo dello schema di decreto può evincersi che il calcolo debba essere effettuato “a scorrimento”, di anno in anno, sulla base dell’ultimo rendiconto approvato (rectius, per il calcolo delle entrate correnti, degli ultimi tre rendiconti approvati), ricordando che la citata pronuncia della Corte dei conti a Sezioni riunite, n. 27/CONTR/11, aveva precisato che, in presenza di esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell’approvazione del documento ufficiale, fosse possibile – ferma restando la necessità di ancorare il parametro ai dati di rendiconto – fare riferimento a documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici.

Secondo passo per i Comuni “virtuosi”

Una volta calcolato il rapporto, esso andrà raffrontato ai relativi *valori soglia per fascia demografica* stabiliti dallo schema di decreto, con la seguente tabella.

Tabella 1 (articolo 4, comma 1)

FASCE DEMOGRAFICHE	VALORE SOGLIA
a) Comuni con meno di 1.000 abitanti	29,5%
b) Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,6%
c) Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,6%
d) Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,2%
e) Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,9%
f) Comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,0%
g) Comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,6%
h) Comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,8%
i) Comuni con 1.500.000 abitanti e oltre	25,3%

A decorrere dal 1° gennaio 2020, i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia, indicato nella precedente Tabella 1, possono incrementare la spesa di personale, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, alle seguenti condizioni (articolo 4, comma 2):

- la spesa complessiva del personale rapportata alle entrate correnti, calcolata secondo le predette definizioni (rapporto *Spesa di personale/Entrate correnti*), non può comunque superare il valore soglia indicato in Tabella 1;
- le assunzioni devono essere coerenti con i relativi piani triennali dei fabbisogni di personale;
- deve essere assicurato il rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio, asseverato dall’organo di revisione;
- in sede di prima applicazione, fino al 31 dicembre 2024, l’incremento della spesa di personale registrata nel 2018, calcolata secondo le predette definizioni (*Spesa di personale*), può essere effettuato, fermo restando il valore soglia di cui alla Tabella 1, in misura non superiore al valore percentuale indicato, per ciascun anno, nella seguente tabella:

Tabella 2 (articolo 5, comma 1)

COMUNI	2020	2021	2022	2023	2024
a) Comuni con meno di 1.000 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
b) Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
c) Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,0%	25,0%	28,0%	29,0%	30,0%
d) Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,0%	24,0%	26,0%	27,0%	28,0%
e) Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,0%	21,0%	24,0%	25,0%	26,0%
f) Comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,0%	16,0%	19,0%	21,0%	22,0%
g) Comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,0%	12,0%	14,0%	15,0%	16,0%

h) Comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	3,0%	6,0%	8,0%	9,0%	10,0%
i) Comuni con 1.500.000 abitanti e oltre	1,5%	3,0%	4,0%	4,5%	5,0%

Inoltre, per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020, in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla Tabella 2, fermi restando i valori soglia per ciascuna fascia demografica indicati nella Tabella 1 e sempre nel rispetto dei relativi piani triennali dei fabbisogni di personale e dell'equilibrio di bilancio pluriennale, asseverato dall'organo di revisione (articolo 5, comma 2).

La formulazione sembra dare adito ad un'interpretazione secondo la quale i comuni "virtuosi" possano utilizzare i residui delle facoltà assunzionali maturate dal 2015 al 2019, fino a tutto il 2024. Riguardo al calcolo delle nuove facoltà assunzionali, a partire dall'anno 2020, pare invece che tali comuni siano chiamati ad applicare le nuove regole, in sostituzione di quelle attuali (come dettate dall'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014).

Va rilevato che lo schema di decreto, nelle disposizioni attuative e finali (articolo 7, comma 1), stabilisce che la maggior spesa derivante da quanto sopra previsto (articoli 4 e 5) non rilevi ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-*quater* e 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Ciò evidenzia, comunque, la necessità di continuare ad effettuare anche il predetto calcolo relativo al limite di spesa del personale dato dalla media della corrispondente spesa del triennio 2011-2013, per i comuni maggiori e da quella dell'anno 2008, per i comuni che non erano sottoposti alle regole del patto di stabilità.

Considerato che il predetto comma 1 dell'articolo 7 usa la locuzione "maggior spesa", insorge il dubbio se anche i residui delle facoltà assunzionali maturate nei cinque anni antecedenti al 2020 siano escluse dai limiti di cui sopra.

È infine prevista una norma di favore per i comuni "virtuosi" di minore dimensione, facenti parte di Unioni di comuni (articolo 5, comma 3). Essa stabilisce testualmente: *"Per il periodo 2020-2024, i comuni con meno di 5 mila abitanti, che si collocano al disotto del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'articolo 4 comma 1 di ciascuna fascia demografica, che fanno parte dell' "Unione di comuni" prevista dall'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e per i quali la maggior spesa per personale consentita dal presente articolo risulta non sufficiente all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato, possono, nel periodo 2020-2024, incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato nella misura massima di 38.000 euro non cumulabile, fermi restando i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. La maggiore facoltà assunzionale ai sensi del presente comma è destinata all'assunzione a tempo indeterminato di una unità di personale purché collocata in comando obbligatorio presso la corrispondente Unione con oneri a carico*

della medesima, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale previsto per le Unioni dei comuni.”.

Secondo passo per i Comuni “non virtuosi”

Questo passo riguarda i comuni “non virtuosi” il cui rapporto tra Spesa del personale ed Entrate correnti, superi il *valore soglia per fascia demografica* individuato nella seguente Tabella 3 (con valori percentuali più elevati rispetto alla precedente Tabella 1):

Tabella 3 (articolo 6, comma 1)

FASCE DEMOGRAFICHE	VALORE SOGLIA
a) Comuni con meno di 1.000 abitanti	33,5%
b) Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	32,6%
c) Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	31,6%
d) Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	31,2%
e) Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	30,9%
f) Comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	31,0%
g) Comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	31,6%
h) Comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	32,8%
i) Comuni con 1.500.000 abitanti e oltre	29,3%

Questi comuni dovranno adottare un percorso di graduale riduzione del suddetto rapporto, fino al conseguimento, nell’anno 2025, del valore soglia indicato nella stessa Tabella 3, anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Pertanto:

- l'obiettivo da conseguire non è quello dei valori soglia più stringenti indicati dalla Tabella 1, bensì quelli più elevati indicati nella Tabella 3;
- l'utilizzo della particella congiuntiva *“anche”* evidenzia la facoltà/necessità di agire sul numeratore del rapporto all'inizio descritto, ma pure sul suo denominatore, per migliorarne il risultato finale. Lo schema di decreto, pertanto, non esclude che questi enti possano anche continuare ad applicare il turn over ordinario – che, si ritiene essere quello dettato dall'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014 – ma attuando, contestualmente una politica delle entrate che consenta progressivamente di migliorare il predetto rapporto, al fine di conseguire il valore soglia indicato nella Tabella 3;
- in ogni caso, visto quanto stabilito per i comuni che si collocano fra i valori soglia della Tabella 1 e quelli della Tabella 3, di cui si parlerà di seguito, si ritiene che i comuni *“non virtuosi”* non possano incrementare la spesa di personale, rilevata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato (la quale dovrà comunque essere rispettosa dei limiti di cui all'art. 1, commi 557-*quater* e 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Le modalità di determinazione del termine temporale entro il quale conseguire tale obiettivo non sono propriamente chiare. Il rapporto tra Spesa del personale/Entrate correnti è calcolato sulla base degli ultimi rendiconti disponibili, quindi la dimostrazione del conseguimento dell'obiettivo nel 2025 dovrà derivare dai calcoli effettuati sui consuntivi dell'anno 2024 per la spesa del personale e del triennio 2022-2024 per le entrate correnti ovvero sui consuntivi dell'anno 2025 per la spesa di personale e del triennio 2023-2025 per le entrate correnti? Per avere la certezza formale dei dati pare inevitabile dover applicare la seconda delle ipotesi sopra prefigurate, ma ciò comporterà qualche dubbio rispetto al turn over applicabile per l'anno 2025, vista la possibilità per i comuni di effettuarlo già in corso d'anno, ai sensi dell'art. 5-*sexies* del predetto articolo 3 del decreto legge n. 90 del 2014.

Si ricorda, infatti, che lo schema di decreto prevede (articolo 6, comma 2): *“A decorrere dal 2025, i comuni il cui rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3 del presente comma (rectius, articolo), applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.”*.

Ma, per chiarire questi aspetti, il tempo è dalla nostra parte.

Secondo passo per i Comuni “che son sospesi”

Si tratta dei comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale ed Entrate correnti, come all'inizio definito, risulti compreso tra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla Tabella 1 e quelli individuati dalla Tabella 3. Lo schema di decreto prevede che essi non possano incrementare la spesa di personale, rilevata nell'ultimo rendiconto approvato (articolo 6, comma 3).

Tale *“ultimo rendiconto”*, anche tenuto conto della logica dello *“scorrimento”* di cui si è trattato all'inizio, dovrebbe essere quello da cui deriva la determinazione delle Spese del personale ai fini del calcolo, di anno in anno, del rapporto Spese del personale/Entrate correnti.

Fermo il predetto vincolo, si ritiene che questi comuni possano comunque continuare ad applicare il turn over ordinario, dettato dall'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014, visto che ciò risulta addirittura ammesso per i comuni non virtuosi.

2. Ammontare del Trattamento Economico Accessorio

Su questo tema, lo schema di decreto interviene esclusivamente – ma in modo determinante – nelle sue premesse, laddove precisa: *che il limite al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento e in diminuzione ai sensi dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, per garantire il valore medio pro capite riferito all'anno 2018, ed in particolare è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31.12.2018.*”.

Sulla base di ciò, si possono esprimere le seguenti considerazioni:

- il decreto dispiegherà i suoi effetti dal 1° gennaio 2020, quindi nessun riflesso potrà esserci sull'anno 2019;
- in ogni caso, è fatto salvo il limite dell'ammontare complessivo del 2016, anche se il personale in servizio nei prossimi anni risulti inferiore al numero rilevato al 31.12.2018;
- il predetto ammontare, quindi, potrà aumentare o diminuire nei prossimi anni, in relazione al personale in servizio, rapportato a quello rilevato al 31.12.2018, ma sarà comunque salvaguardato il limite 2016, al di sotto del quale non dovrà scendersi.

Ed ora vengono i dubbi:

- come dovrà essere effettuato il calcolo, visto che la legge e il decreto fanno riferimento ad una data fissa per il raffronto – appunto il 31.12.2018 – e non alla media del personale in servizio nell'anno di riferimento (c.d. semisomma del personale in servizio al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno, cui ci aveva abituato l'articolo 9, comma 2-bis, del decreto legge n. 78/2010)?
- Per personale in servizio si intende tutto il personale a tempo indeterminato e determinato o il solo personale a tempo indeterminato, visto che lo schema di decreto si riferisce specificamente alle facoltà assunzionali di quest'ultima tipologia (ed anche che la quota parte prevalente dei fondi è assorbita proprio dal personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato)?
- Il calcolo dovrà essere effettuato assommando l'ammontare del fondo per la contrattazione integrativa alle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa o tenendo distinte le due componenti (e in quale modo)?
- il meccanismo trova applicazione anche per fondo relativo alla dirigenza?

3. Considerazioni finali

L'approccio del decreto è condivisibile. Ci orienta verso un giusto orizzonte, delineando un percorso che possa farci finalmente uscire delle logiche semplicistiche dei tagli lineari o, comunque, dell'applicazione di identiche regole a situazioni alquanto diverse.

È vero, il rapporto Spese del personale/Entrate correnti potrebbe essere ponderato non solo in ragione della fascia demografica dei comuni, ma anche in relazione alla tipologia, quantità e modalità di gestione dei servizi erogati dai diversi enti, in un quadro che vede oggi un alto grado di eterogeneità.

Si dovrebbe, ad esempio, poter meglio controllare e poi utilizzare la grande messe di dati acquisiti attraverso la rilevazione dei fabbisogni standard, dai quali potrebbero scaturire interessanti elementi per una più efficace ponderazione dell'effettivo fabbisogno di personale delle diverse realtà.

Sotto questo profilo, è innegabile una certa responsabilità degli operatori dei comuni stessi, restii e non sempre precisi nell'elaborazione delle informazioni, perché già impegnati in ulteriori, molteplici e complesse, attività (purtroppo, prevalentemente di controllo, non di gestione o sviluppo).

Ecco, riguardo a questa dimensione, il decreto avrebbe potuto essere più coraggioso. La "delega" contenuta nell'articolo 33 del decreto legge n. 34 del 2019, avrebbe infatti almeno consentito di superare definitivamente le vecchie regole riguardanti la gestione e la provvista del personale (limiti statici di spesa calcolati con meccanismi diversi da quelli relativi all'ammontare della Spesa del personale da raffrontare alle Entrate correnti, percentuali cristallizzate dei residui delle facoltà assunzionali, neutralità delle mobilità). Si è invece deciso di far convivere vecchie e nuove regole, con un inevitabile appesantimento dei procedimenti a carico degli operatori comunali e, come abbiamo visto, con un'ampia casistica di dubbi interpretativi, che dovranno essere sciolti dai diversi soggetti istituzionalmente competenti.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, ci permettiamo, sommessamente, di affermare che sarebbe forse maturo il tempo per semplificare il quadro – molto articolato e non sempre concorde – delle fonti da cui giungono gli indirizzi interpretativi sulle diverse problematiche.

Non parrebbe illogica o irrealizzabile, infatti, la concorde ripartizione – per materia, ad esempio – delle competenze interpretative, tra i diversi soggetti che oggi, invece, si sovrappongono, non sempre univocamente, sulle medesime questioni, talvolta ingenerando ulteriori incertezze.

Sarebbe forse l'ora che l'opera del Giustiniano dantesco (*"d'entro le leggi trassi il troppo e 'l vano"*) trovasse seguito anche per i processi interpretativi. Riguardo a ciò, però, il nostro ruolo non può essere nulla di più che esortativo.