

COSA FARE PER LE ASSUNZIONI DI PERSONALE

Di Arturo Bianco

In molte amministrazioni locali ci si chiede che cosa fare per le assunzioni di personale e per la relativa programmazione, visto che il Decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione di attuazione dell'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, su cui nello scorso mese di dicembre era stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali, non è stato pubblicato. Tanto più considerando che la scadenza del termine per l'approvazione del bilancio preventivo 2020, e quindi per l'adozione di tutti gli strumenti di programmazione, è ormai ravvicinata. Su questa base -mettendo da parte la tendenza ad avere elementi di certezza e, nel frattempo, a restare fermi- si può trarre la conclusione che è necessario che gli enti adottino la programmazione del fabbisogno del personale sulla base delle regole attualmente in vigore, tanto più considerando che le nuove disposizioni non sono in vigore, visto che espressamente lo saranno a partire dalla data prevista nel prima citato Decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione. Si deve inoltre tenere presente che le regole attualmente in vigore non vengono abrogate dalle novità contenute nel d.l. 34/2019, per come modificato dalla legge di bilancio 2020, ma che tali disposizioni aggiungono capacità assunzionali ovvero impongono alle amministrazioni la necessità di rispettare specifici documenti e/o cautele operative.

LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO

Per come previsto dall'articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001, vincolo peraltro ribadito dall'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, cd crescita, tutte le assunzioni di personale devono essere previste nella programmazione del fabbisogno del personale, documento che come sappiamo è nel contempo annuale e triennale. Ricordiamo che anche le assunzioni a tempo determinato e, più in generale, tutte quelle con contratto flessibile devono essere previste in tale documento: ovviamente compatibilmente con il carattere eccezionale e limitato nel tempo che esse devono avere. Il che può, ad esempio, voler dire che in tale documento, esse devono essere indicate nei termini di carattere generale, come ad esempio tipologie, condizioni e tetto di spesa.

Sulla base dei principi dettati dalla cd armonizzazione dei sistemi contabili, la programmazione del fabbisogno costituisce un allegato al DUP. Di conseguenza, essa deve essere necessariamente adottata prima dell'approvazione del bilancio preventivo, costituendo un allegato al Documento Unico di Programmazione. Ricordiamo che di norma questo documento avrebbe dovuto essere approvato dalla giunta entro il 31 luglio dell'anno precedente.

Il che vuol dire che comunque, prima del 31 marzo ed in ogni caso prima dell'approvazione del bilancio preventivo, la programmazione del fabbisogno deve essere adottata dalla giunta e trasmessa al consiglio. Ricordiamo che il consiglio non deve deliberare questo documento, in quanto tale competenza è rimasta in capo alla giunta.

IL CONTENUTO

Sulla base delle regole attualmente in vigore le capacità assunzionali delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, delle regioni e degli enti locali sono così fissate: 100% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dell'anno 2019; 100% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dell'anno 2020 (con l'avvertenza che le relative assunzioni possono essere effettuate -intendendo con ciò non l'avvio della procedura ma il perfezionamento e la stipula del contratto individuale- solamente dopo che la cessazione del dipendente di cui si utilizzano i risparmi derivanti dalle cessazioni è effettivamente intervenuta, nonchè con l'avvertenza che questa possibilità è utilizzabile sia quest'anno che il prossimo e che essa non è limitata solamente alle cessazioni sulla base della cd

quota 100, ma si estende a tutte le cessazioni) e capacità assunzionali non utilizzate del quinquennio precedente. Negli enti che non erano assoggettati ai vincoli del patto di stabilità (cioè comuni fino a 1.000 abitanti, unioni di comuni, consorzi di enti locali e comunità montane), il 100% dei risparmi delle cessazioni o la diversa quota fissata dal legislatore può essere sostituito dal 100% delle cessazioni e le capacità assunzionali non utilizzabili sono quelle che derivano a partire dal 2007, cioè dai risparmi derivanti dalle cessazioni intervenute nell'anno 2016, ovviamente a condizione che non siano già state utilizzate.

Si deve ricordare che l'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 non prevede l'abrogazione di queste disposizioni, né la loro modifica. Le regole contenute in tale provvedimento, e che per i comuni andranno applicate con le modalità dettate da un decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione, si aggiungono alle disposizioni appena sintetizzate. Esse determineranno tre possibili effetti:

- a) un aumento delle capacità assunzionali per i comuni cd virtuosi, cioè aventi un rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, al di sotto di quello fissato dal provvedimento;
- b) imporranno ai comuni che sono al di sopra di tale rapporto di darsi un documento che preveda il rientro entro il 2015 in un rapporto fissato dallo stesso provvedimento per il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti;
- c) sulla base delle modifiche apportate dal comma 853 della legge n. 160/2019, cd di bilancio 2020, i comuni che hanno un rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti compreso tra il valore fissato per gli enti virtuosi e quello fissato per le amministrazioni cui viene imposto un obbligo di rientro, non possono aumentare la spesa per il personale rispetto a quella registrata nell'ultimo rendiconto approvato. Il che ripropone un vincolo assai rigido e che può produrre effetti assai distorsivi, soprattutto nei piccoli comuni e che, non a caso, era stato superato dal d.l. n. 90/2014, con l'assunzione come tetto alla spesa del personale di quella media del triennio 2011/2013 o, negli enti già non soggetti al patto di stabilità, di quella dell'anno 2008.

Come si vede, si va da un possibile ampliamento delle capacità assunzionali, alla adozione di un vincolo alla riduzione del rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti, alla imposizione della necessità di rispettare il tetto di spesa del personale dell'anno precedente, quindi al più con possibili effetti di spostamento della data effettiva dell'assunzione.

Per cui, prudenzialmente ed opportunamente, nel documento di programmazione del fabbisogno di personale si disporrà che esso sarà aggiornato alla luce delle previsioni dettate dall'emanando decreto del Ministro della PA, che comunque – si ripete- non produce effetti immediati sulle assunzioni che sono già state programmate.

LE ASSUNZIONI

Si deve ricordare che la programmazione del fabbisogno del personale ha contemporaneamente la natura di documento annuale e triennale. Per cui, le assunzioni già previste nel documento approvato per il triennio 2019/2021 ed inserite nell'annualità 2019 possono essere effettuate, in quanto disposte per l'anno in cui la programmazione produce tutti i suoi effetti: il fatto che esse non siano state completate entro lo scorso anno non impone un blocco alle relative procedure e neppure l'inserimento nella programmazione per l'anno 2020, fatta ovviamente salva la opportunità di ricordare in tale documento che esse sono in corso. Invece per quelle previste in tale documento per l'annualità 2020 è necessario che siano inserite nella programmazione 2020/2022 con la indicazione del primo di tali anni per la loro effettuazione; fatto ovviamente salvo che esse comunque potevano essere avviate già nello scorso anno.

La normativa stabilisce che, a partire dalla data fissata dal legislatore per l'approvazione del bilancio preventivo (vincolo che è dettato anche per l'approvazione del conto consuntivo e del bilancio consolidato, nonché per la trasmissione delle informazioni su tali documenti alla Banca Dati per le Amministrazioni Pubbliche), gli enti locali inadempienti non possono effettuare assunzioni di personale. Ricordiamo che il termine di approvazione del bilancio preventivo 2020 (peraltro come avviene pressochè costantemente dal 1990) è stato spostato, quest'anno al 31 marzo. Per cui i comuni, le province e le altre amministrazioni locali che non avranno approvato questo documento entro tale data, a partire dallo 1 aprile non potranno effettuare assunzioni di personale. Sulla base di tale disposizione si deve ritenere che fino al 31 marzo sia possibile dare corso ad assunzioni di personale: la necessità del rispetto dei tetti di spesa dettati in caso di esercizio provvisorio non determinano un divieto di assunzione che il legislatore non ha, come abbiamo appena visto, in alcun modo previsto.