



SPESA DEL PERSONALE E CAPACITA' ASSUNZIONALI: LE INDICAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

di Arturo Bianco

Gli oneri per i dipendenti in comando vanno compresi nella spesa del personale che occorre assumere come base per la determinazione delle capacità assunzionali. I comuni, anche dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni sulle assunzioni dettate dall'articolo 33 del d.l. n. 34/2019 possono cedere capacità assunzionali alle unioni di cui fanno parte. Sono queste le principali indicazioni dettate in materia di spesa del personale e di capacità assunzionali dalle più recenti deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

IL PERSONALE IN COMANDO

Anche se non espressamente indicato dalle istruzioni dettate dalla circolare esplicativa delle nuove regole sulle assunzioni di personale introdotte dal d.l. n. 34/2019, gli oneri per il personale in comando entrano nella determinazione della spesa del personale che, in relazione alle entrate correnti, fissa le capacità assunzionali. Sono queste le indicazioni dettate dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Veneto n. 17/2022.

La deliberazione riprende, in premessa, la descrizione del comando, ricordando che la relativa disciplina è contenuta negli artt. 56 e 57 DPR 10 gennaio 1957, n° 3 s.m.i. e nell'art. 30, comma 2-sexies, D. Lgs. 165/2001. Esso può essere definito come "l'utilizzo temporaneo da parte di un'amministrazione pubblica di dipendente proveniente da altra. Si modifica il rapporto di servizio in favore dell'amministrazione comandataria ma permane il rapporto organico con l'amministrazione di provenienza, donde l'inconfigurabilità di alcuna alterazione soggettiva dell'originario rapporto di impiego, come nel caso dell'istituto della mobilità cui consegue una vera e propria cessione del contratto. Il trattamento fondamentale incombe all'amministrazione comandante mentre quello accessorio a quella comandataria. Il trattamento fondamentale è anticipato da quest'ultima e rimborsato dalla prima. Per quanto precede, le spese correlate al comando rilevano sul piano giuscontabile sia sotto il profilo dell'anticipazione da parte dell'amministrazione comandataria (cui incombe il trattamento accessorio) sia sotto quello del rimborso da parte dell'amministrazione comandante. Secondo la giurisprudenza contabile, infatti, occorre ribadire, (...), che l'istituto del comando genera una spesa da rimborso per l'ente destinatario ex art. 70, comma 12, D.Lgs 30 marzo 2001, n. 165, oltre ad una spesa per la liquidazione del trattamento economico accessorio". Siamo sicuramente nell'ambito "di spese ascrivibili al personale sotto il profilo eminentemente sostanziale, al di là della richiamata classificazione economica volta alla specifica e particolare appostazione contabile, anche per finalità della BDAP. Infatti, l'art. 1, comma 1, lett. a), Decreto 17/3/2020, al pari dell'art. 33, comma 2, D.L. 34/19 s.m.i., parla

preliminarmente di spesa complessiva per tutto il personale dipendente, evidenziandosi sia la trasversalità degli esborsi finanziari in materia di risorse umane, sia la conseguente inclusione di soggetti legati all'ente dal rapporto di servizio: in entrambi i casi rientra il personale comandato. Per altro verso, il successivo art. 2, comma 1, lett. a), parla della totalità dei soggetti a vario titolo utilizzati (...) in strutture e organismi (...) comunque facenti capo all'ente, riconducibile anche a strutture consortili, qui rilevanti ai fini del personale comandato o, in ogni caso, assegnato a strutture consortili. Giova ricordare che, in sede nomofilattica, si è stabilito, in merito ai rimborsi da comando, che la spesa sostenuta dall'ente cedente sia figurativamente considerata come spesa di personale. Per altro verso, si è stabilito che il personale comandato soggiace al potere direttivo e gestionale dell'ente beneficiario, nei limiti in cui il trattamento economico accessorio sia erogato dall'ente che riceve le relative prestazioni, secondo le regole della contrattazione integrativa decentrata.. Più in generale, per qualificare la spesa di personale, la giurisprudenza contabile ha stabilito che: giova comunque richiamare i principi generali del bilancio di cui al decreto legislativo 118 del 2011, quanto il principio n.18 (prevalenza della sostanza sulla forma)". La deliberazione ricorda infine che la esclusione degli oneri per il comando dalla spesa per le assunzioni flessibili non costituisce un argomento per invocare il non inserimento negli oneri del personale.

LA CESSIONE DELLE CAPACITA' ASSUNZIONALI

I comuni possono continuare a cedere capacità assunzionali alle unioni di cui fanno parte. E, in tal caso, gli oneri della unione vanno al di fuori del tetto alla spesa del personale, si può dare applicazione all'aumento del fondo per il salario accessorio legato all'incremento del personale in servizio e i comuni devono assumere questi costi nella determinazione della spesa del personale ai fini della definizione delle capacità assunzionali. E' quanto ci dice la deliberazione della sezione di controllo della Corte dei Conti del Veneto n. 5/2022.

In primo luogo, "si ribadisce che la disciplina di cui all'art. 33, comma 2, del Decreto legge 30 aprile 2019 n. 34 e del relativo decreto attuativo non trova applicazione per le Unioni di comuni, alle quali è consentito il diretto reclutamento di personale con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nei limiti del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente, come previsto dall'art. 1, comma 229, della Legge 28 dicembre 2015 n. 208. I vincoli applicabili alla spesa per il personale delle Unioni di comuni restano, quindi, quelli previsti dall'art. 1, comma 229, della L. 28 dicembre 2015 n. 208, nonché quelli rappresentati nelle deliberazioni n. 8/2011 e n. 20/2018 della sezione autonomie della Corte dei Conti". Ed ancora, "la norma ordinamentale di cui all'art. 32, comma 5 ultimo periodo, del Tuel, ove si dispone che "i comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'Unione di comuni di cui fanno parte possa considerarsi tuttora applicabile, soprattutto in mancanza di una espressa abrogazione. Tuttavia, pare opportuno evidenziare che sarebbe stato auspicabile quantomeno un intervento chiarificatore da parte del legislatore riguardo al coordinamento di tale norma con l'attuale disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato per i Comuni".

Ciò posto, relativamente alle assunzioni che le unioni dei comuni effettuano utilizzando le cessioni di quote da parte dei municipi aderenti "verranno assunte dall'Unione anche le due conseguenze (o corollari) degli spazi assunzionali aggiuntivi, ovvero: la deroga ai commi 557 e 562 (ex art. 7 co. 1 del D.M. del 17 marzo 2020) e la possibilità di adeguamento del limite del trattamento accessorio (ex art. 33, comma 2 ultimo periodo, del D.L. 34/2019)". La deliberazione si conclude con le seguenti due indicazioni: "diversamente opinando, ci si troverebbe di fronte a due paradossi: la possibilità, per l'Unione, di utilizzare ulteriori spazi assunzionali ceduti, per poi dover comprimere la spesa entro il limite previsto dal comma 562 della L. 296/2006; e lo svantaggio, per i Comuni, di aderire all'Unione, se le uniche assunzioni possibili per questa fossero nella misura del 100% della spesa dei cessati dell'anno precedente, senza poter utilizzare gli spazi dell'aderente comune virtuoso"; "anche

le assunzioni attraverso cessione di spazi assunzionali potranno avvenire soltanto a condizione che i comuni ne tengano conto come se si trattasse di maggiore spesa propria ai fini dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, oltre che delle disposizioni generali sul contenimento della spesa di personale”.

Ricordiamo, con la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 12/2022, che non si può dare corso alla cessione di capacità assunzionali da un comune ad un ente gestore di un parco regionale.