

Incentivi tecnici e spesa per il personale per spazi assunzionali

Di Marco CATALANO

Gli incentivi per prestazioni tecniche hanno occupato ancora spazio all'interno delle Sezioni di controllo della Corte dei conti.

Questa volta la problematica ha riguardato il calcolo degli stessi in relazione agli spazi assunzionali riservati ai comuni ex art. 33 del d.l. nr. 34 del 2019

In particolare, l'ente chiedeva se *"i compensi da corrispondere al personale dipendente a titolo di incentivi tecnici di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 debbano essere considerati spesa del personale ai sensi dell'art. 33 comma 2 del d.l. n. 34/2019 e pertanto influenti nel rapporto spesa del personale ed entrate correnti per la determinazione della capacità assunzionale dell'Ente"*

La risposta della Sezione è stata negativa, per una serie condivisibile di argomentazioni.

La materia degli incentivi ha subito nel corso del tempo numerosi interventi legislativi, volte a diminuire (per evidenti motivi di contenimento della spesa pubblica) l'ammontare. Da ultimo, con l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici, si è discusso molto sul se esso si ponesse in continuità normativa con la disciplina contenuta nell'abrogato dlgs 163 del 2006.

Al quesito la Corte dei conti, in sede nomofilattica, ha dato risposta negativa, consentendo, pertanto, l'interpretazione secondo cui gli incentivi in questione (una percentuale non superiore al 2% dell'importo a base d'asta) rientravano nel computo del salario accessorio del personale.

Sicchè è intervenuto il legislatore che, inserendo il comma 5 *bis* nel corpo dell'art. 113, ha previsto che *Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture.*

In sostanza si è operata una separazione contabile tra il salario, anche accessorio, del personale, e gli incentivi, che rientrano nell'aggregato contabile che fa riferimento al capitolo di spesa dell'opera.

E' poi intervenuta la nuova disciplina che regola la spesa per il personale, sulla quale appare opportuno effettuare alcune brevissime considerazioni, atteso che la materia delle assunzioni all'interno delle pubbliche

amministrazioni all'esito del d.l. nr. 34 del 2019 pare giunta ad un punto di svolta.

Invero da sempre la procedura assunzionale all'interno delle ppaa è stata modellata su quello che si potrebbe definire "costo storico", nel senso che ogni amministrazione procedeva alle assunzioni sulla base di un fabbisogno "storico" senza tener presente le effettive necessità o i servizi da fornire.

La nuova normativa (dl nr. 34 del 2009) ha previsto che:

*A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.*

In sostanza si consente, dalla data di entrata in vigore di un atto di normazione secondaria (che è già stato emanato), agli EELL una spesa per assunzioni in completa autonomia, sebbene si debba rispettare un carattere di *sostenibilità*.

Ne deriva che il concetto di *sostenibilità* va ricercato, innanzitutto, nel rapporto tra la spesa di personale e le entrate correnti al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Si tratta di un requisito, per così dire, *oggettivo*, rilevato dai rendiconti approvati degli ultimi tre esercizi per le entrate, dall'ultimo per la spesa di personale e dal bilancio di previsione asseverato dell'ultimo anno per il Fondo crediti di dubbia esigibilità (asseverato dall'organo di revisione)

In secondo luogo, e dal punto di vista prospettico, la quantificazione delle capacità assunzionali, calcolata sulla base di dati certi, deve essere rapportata con la capacità dell'ente di garantire il permanere dell'equilibrio pluriennale di bilancio.

Sulla base di queste coordinate ermeneutiche la Sezione Abruzzo, in linea con la costante giurisprudenza della Corte dei conti, ha affermato che la variabilità, l'aleatorietà e l'autofinanziamento tipico dell'incentivo per la progettazione hanno caratteristiche e presupposti diversi rispetto al costo del personale preso a base dall'art. 33 del d.l. nr. 24 del 2019.

Pertanto, ai fini del calcolo del costo del personale, gli enti locali, dovranno operare in coerenza con quanto stabilito previsto dalla Sezione Lombardia (parere nr. 95 del 2020, secondo cui *per determinare il costo medio pro-capite occorre procedere sommando il valore del fondo per la contrattazione decentrata con il valore complessivo delle risorse destinate al finanziamento delle P.O. e dividere l'importo risultante per il numero di tutti i dipendenti in servizio al 31/12/2018, comprese le posizioni organizzative. La quantificazione del fondo, ai fini della determinazione del valore medio poi, deve essere fatta con riferimento soltanto a quelle voci che concorrono a determinare il tetto del trattamento accessorio di cui all'art 23 del decreto legislativo 75/2017*).

In definitiva la conclusione del collegio contabile risulta in linea con quanto affermato dalla Corte dei conti fino dalle prime leggi in tema di spending review, e cioè che i compensi accessori dei pubblici dipendenti che si autofinanziano (tra i quali, oltre agli incentivi per funzioni tecniche vi sono i compensi per gli avvocati dei comuni) sono scollegati dalle norme sul contenimento della spesa, e neutrali rispetto agli equilibri finanziari degli enti.