

16 Feb 2017

Fabbisogno di personale, il revisore esercita un controllo circolare

di Patrizio Battisti (*) - Rubrica a cura di Ancrel

La costruzione del bilancio di previsione è un'elaborazione complessa e consiste nella determinazione delle risorse, sempre più insufficienti, che l'ente prevede di acquisire nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento e nella redistribuzione di tali entrate attraverso l'individuazione della tipologia di spese, sempre maggiori, da sostenere al fine di assicurare servizi efficienti ed efficaci al cittadino. Tra le spese che compongono il fabbisogno complessivo dell'ente sicuramente quelle che hanno una maggior importanza, soprattutto in termini di rigidità del bilancio, sono quelle che si riferiscono alle risorse umane dell'ente ossia il personale.

Un controllo circolare

Nella verifica di tale tipologia di spesa l'organo di revisione deve prestare particolare attenzione al pieno rispetto della disciplina vincolistica in tema di contenimento di spesa di personale, delineando un controllo sia a monte in fase di programmazione che a valle in fase di approvazione del bilancio annuale dell'ente. Si crea un controllo circolare che investe sia la fase di programmazione che quella della rendicontazione e che può essere riassunto da questa tabella.

Controllo circolare appunto che vede realizzarsi inizialmente con il primo atto, propedeutico al bilancio di previsione e che determina la quantificazione del fabbisogno annuale di personale. Esse trovano poi allocazione negli schemi del bilancio di previsione nel macroaggregato 101 redditi da lavoro dipendente, nel 102 per la parte relativa all'Irap e nel 103 per quei servizi che rientrano tra le spese di personale non di lavoro dipendente.

La programmazione del fabbisogno

La programmazione del fabbisogno del personale, ancor prima dell'inserimento delle spese nel bilancio di previsione, deve trovare un ampio spazio nel Dup sia nell'analisi strategica, che richiede un approfondimento della «disponibilità e gestione delle risorse umane con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa», che nella sezione operativa (sia ordinaria che semplificata). Quest'ultima dovrà contenere «la programmazione del fabbisogno di personale che gli organi di vertice degli enti sono tenuti ad approvare, nei termini di legge, deve assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e i vincoli di finanza pubblica». Mentre il principio contabile allegato 4/1 individua tra gli elementi caratteristici della SeO al punto j) la programmazione del fabbisogno del personale a livello triennale e annuale.

L'approvazione deve avvenire «nei termini di legge». Tale locuzione scioglie ogni dubbio, a nostro avviso, sull'interpretazione che l'inserimento all'interno del Dup di una sezione dedicata al fabbisogno di personale solleva la giunta dell'ente locale dall'approvazione di un proprio atto autonomo di determinazione del fabbisogno di personale.

L'armonizzazione contabile

Il processo di armonizzazione contabile non è andato a intaccare gli aspetti normativi che in precedenza avevano delineato il perimetro di attuazione della norma in materia di fabbisogno. Trovano a nostro avviso tutt'ora applicazione l'articolo 89, comma 5, e l'articolo 91, commi 1 e 2 del Dlgs 267/2000 che, come ricorda il principio di vigilanza e controllo degli organi di revisione degli enti locali n. 7 del 2011, impongono l'obbligo da parte della giunta comunale, di assumere determinazioni organizzative in materia di personale e, relativamente alle assunzioni, la necessità di procedere alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, quale atto di programmazione dinamica, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio.

L'organo di revisione è chiamato dall'articolo 19, comma 8, della legge 448/2001 ad accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 449/1997. È necessario pertanto svolgere un'attenta analisi dei documenti al fine di poter esprimere un parere favorevole all'approvazione dell'atto di determinazione del fabbisogno.

Tale analisi deve riguardare innanzitutto la verifica del rispetto del limite imposto dall'articolo 1, comma 557-quater della legge 296/2006, come modificato dall'articolo 3, comma 5-bis del Dl 90/2014. Occorre quindi comparare la media della spesa sostenuta nel triennio 2011/2013 con la previsione delle annualità che vanno a comporre il bilancio di previsione 2017/2019. Tale equiparazione deve avvenire su contenitori simili: la Corte dei Conti ha più volte rammentato che il raffronto tra gli anni presi in considerazione deve avvenire sulla base di componenti omogenei, adeguando, se necessario, i valori esposti in precedenza. Il rispetto del limite di contenimento, in ossequio alle disposizioni recate dall'articolo 9, comma 8 del Dl 78/2010, deve essere svolto anche con riguardo a tutte le spese di personale che hanno una tipologia di lavoro flessibile.

Altresì l'organo di revisione dovrà verificare che sia stata effettuata una ricognizione delle eccedenze di personale, che siano stati rispettati i vincoli per l'assunzione di nuovo personale, che sia stato preventivamente approvato il piano delle azioni positive in materia di pari opportunità e sia stato redatto il piano delle performance.

Al fine di poter esprimere un congruo parere, l'Ancrel ha messo a disposizione, nel proprio sito, due documenti. Il primo per i Comuni sottoposti a obiettivi di finanza pubblica ex patto di stabilità e il secondo per i Comuni non assoggettati al patto di stabilità con popolazione inferiore ai 1000 abitanti a cui gli organi di revisione possono far riferimento per la predisposizione del parere.

() Presidente Commissione Enti Locali e no profit Odcec Tivoli - Revisore Ancrel*