



ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
COMUNI ITALIANI

**LEGGE FINANZIARIA 2005  
E DISPOSIZIONI  
SUL PUBBLICO IMPIEGO**

di **MONICA GIBILLINI**,  
*Consigliere Comunale di Bareggio*

**[www.bilanci.net](http://www.bilanci.net)**

INDICAZIONI PER LA STESURA  
DEI BILANCI PREVENTIVI 2006



## **LEGGE FINANZIARIA 2005 E DISPOSIZIONI SUL PUBBLICO IMPIEGO**

di **MONICA GIBILLINI**,  
*Consigliere Comunale Bareggio*

**Il Dipartimento “Personale, Finanza locale e Sicurezza” di ANCI Lombardia ha approvato il seguente documento contenente una esposizione delle principali norme della legge n. 311, del 30 dicembre 2004, legge Finanziaria 2005, per la parte relativa al personale negli enti locali.**

**Il documento cerca di fornire agli enti locali, le indicazioni essenziali sulle assunzioni di personale, nonché alcuni chiarimenti alla luce delle circolari del Ministero della Funzione Pubblica, delle indicazioni di ANCI Nazionale, della giurisprudenza e della dottrina.**

**Assunzioni a tempo indeterminato negli enti locali: disposizioni della legge finanziaria 2005<sup>1</sup>.**

È utile anzitutto fornire una sintetica indicazione dei punti regolati dalla legge n. 311/2004:

- limite all'incremento delle spese per le pubbliche amministrazioni (art.1, commi 5 e 7);
- disciplina a regime dei limiti alle assunzioni per gli enti locali (art.1, comma 98);
- blocco provvisorio delle assunzioni (art.1, comma 95);
- trasferimenti per mobilità (art. 1, comma 47);
- riduzione delle dotazioni organiche (art. 1, comma 93);
- contratti a tempo determinato (art.1, comma 116);
- contratti di formazione e lavoro (art.1, comma 121);
- segretari comunali:
  - riduzione del periodo di collocamento in disponibilità (art.1, comma 46);
  - collocazione professionale in caso di mobilità (art.1, comma 48);
  - inquadramento in caso di mobilità nei ruoli unici (art.1, comma 49).

Le spese per il personale sono esenti dal limite di incremento del 2%. I risparmi realizzati finanziano infatti gli incrementi di spesa derivanti dai rinnovi contrattuali del biennio 2004-2005.

Vediamo la specifica disciplina delle assunzioni.

<sup>1</sup> Per la redazione di questa nota sono stati consultati: commento di Italia Oggi alla Legge finanziaria 2005; *Indicazioni ai Comuni in materia di proroga dei contratti di formazione lavoro ai sensi dell'art. 1, comma 121 della legge n. 311/2004 (Finanziaria 2005)* di ANCI Nazionale; *Assunzioni personale – Il riferimento dell'art. 1 l. n. 311/2004 all'attivazione delle procedure di mobilità riguarda la mobilità d'ufficio*, ANCI Nazionale; *Le forme di reclutamento di personale negli enti locali nella legge 30/12/2004, n. 311*, di Riccardo Nobile.

## **A) Disciplina attuale delle assunzioni a tempo indeterminato fino al momento della emanazione dei dpcm**

### **DIVIETO ASSOLUTO DI ASSUMERE**

Fino all'emanazione dei decreti del presidente del consiglio dei ministri trovano applicazione le disposizioni di cui al primo periodo del comma 95 (art. 1, comma 98, l. n. 311/2004).

Per gli anni 2005, 2006 e 2007 alle pubbliche amministrazioni (d'ora in poi p.a.) è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Il divieto si applica anche ai segretari comunali, nonché al personale in regime di diritto pubblico (art. 1, comma 95, l. n. 311/2004).

**Gli enti non potranno attivare le assunzioni della programmazione 2005 neanche nel rispetto delle limitazioni percentuali previste, finché non sia stato emanato il DPCM attuativo, che dovrà specificare i criteri di computo delle economie di spesa, fino all'entrata in vigore dei decreti si applica IL DIVIETO ASSOLUTO DI ASSUMERE.**

**Nel 2005 gli enti potranno portare a compimento, con la stipulazione del contratto, le assunzioni relative alla programmazione del 2004.**

È da evidenziare che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni, Ufficio II, con circolare n. 4 dell'8.2.2005, in merito all'assoggettabilità dei comuni con meno di 3.000 abitanti al "blocco" delle assunzioni ha affermato: ***"il comma 98 della legge finanziaria 2005 detta una specifica disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato, individuando le economie lorde da realizzare da parte di regioni e autonomie locali e demandando ad appositi D.P.C.M. la normativa di dettaglio. Nelle more dell'emanazione di tali D.P.C.M. è fatto divieto a tutti gli enti del comparto regioni e autonomie locali, non solo a quelli sottoposti al rispetto del patto di stabilità interno, di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato"***.

### **AMBITO OGGETTIVO DEL DIVIETO**

Il divieto **impedisce** agli enti non di avviare le procedure concorsuali, ma di **stipulare i contratti di lavoro**, nel regime normativo attualmente vigente, a seguito del d.lgs. n. 29/93 che ha privatizzato il pubblico impiego, è il contratto di lavoro la fonte del rapporto lavorativo, non il provvedimento amministrativo che approva la graduatoria concorsuale.

### **ECCEZIONI AL DIVIETO DI ASSUMERE:**

**a) categorie protette** ex legge n. 68/99 (comma 95).

**b) personale trasferito in seguito al trasferimento di funzioni** – "In ogni caso sono consentite, previa autocertificazione degli enti, le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle regioni e agli enti locali il cui onere sia coperto dai trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di unità di personale" (comma 98). Sono i casi in cui l'ente conferente trasferisca

personale sufficiente e sostituisca con appositi finanziamenti il personale non trasferito.

**c) assunzioni autorizzate dal DPCM 27 luglio 2004** e non attualizzate al 31 dicembre 2004. “sono fatte salve le assunzioni autorizzate con decreto del presidente della Repubblica del 25 agosto 2004 e quelle di cui ai decreti del presidente del consiglio dei ministri del 27 luglio 2004 non ancora effettuate alla data di entrata in vigore della presente legge” (comma 95).

I Comuni possono completare ovvero avviare gli *iter* concorsuali avviati circa tali assunzioni.

**d) la mobilità** – “È consentito, in ogni caso, il ricorso alle procedure di mobilità, anche intercompartimentale” (comma 95). A differenza di quanto è accaduto in precedenza, il ricorso alla mobilità è circoscritto ai Comuni che hanno rispettato il patto di stabilità interno per l’esercizio precedente a quello a cui la mobilità è riferita.

## **B) Disciplina a regime delle assunzioni a tempo indeterminato dopo l’emanazione dei dpcm**

### **DPCM E CRITERI PER LE ASSUNZIONI<sup>2</sup>**

Con decreti del presidente del consiglio dei ministri, da emanare previo accordo tra governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di **Conferenza Unificata**, per le amministrazioni regionali, gli enti locali sono fissati **i criteri e i limiti per le assunzioni per il triennio 2005-2007, previa attivazione delle procedure di mobilità**.

Le predette misure devono garantire, per le regioni le autonomie locali, la **realizzazione di economie di spesa lorde non inferiori**:

- a 213 milioni € per l’anno 2005;
- a 572 milioni € per l’anno 2006;
- a 850 milioni € per l’anno 2007;
- a 940 milioni € a decorrere dall’anno 2008 (art. 1, comma 98 primo periodo).

A decorrere dall’anno 2008, le p.a. possono, previo esperimento delle procedure di mobilità, effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell’anno precedente” (art. 1, comma 103, l. n. 311/2004).

Il limite specifico e dettagliato alle assunzioni, previsto nelle leggi finanziarie 2003 e 2004, viene sostituito da un criterio generale di carattere finanziario almeno per il triennio 2005, 2006 e 2007 (Cfr. sent. C. Cost. n. 390/2004).

Le modalità di realizzazione delle economie di spesa dovranno essere specificate dai DPCM, che dovranno fissare i criteri operativi per dare i limiti entro cui gli enti possono assumere.

<sup>2</sup> Ai fini della emanazione dei DPCM la Ragioneria Generale dello Stato ha emanato la circolare n. 9, del 4 marzo 2005, contenente le istruzioni per le rilevazioni previste dal titolo V del d.lgs. n. 165/2001: il conto annuale e la relazione sulla gestione anno 2004 e il monitoraggio della spesa sul personale anno 2005.

Per i comuni il termine entro il quale inviare i dati per il Conto annuale 2004 è il 31.5.2005.

## DPCM E RIDUZIONE DELLE DOTAZIONI ORGANICHE

**Le dotazioni organiche** delle amministrazioni sono **rideterminate apportando una riduzione non inferiore al 5% della spesa complessiva** relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto comunque conto del processo di innovazione tecnologica. Ai predetti fini le amministrazioni adottano adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici mirate a una rapida e razionale riallocazione del personale e alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero di dipendenti attualmente applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto, sono comunque fatte salve le procedure concorsuali in atto alla data del 30 novembre 2004, le mobilità che l'amministrazione di destinazione abbia avviato alla data di entrata in vigore della presente legge e quelle connesse a processi di trasformazione o soppressione di p.a. ovvero concernenti personale in eccedenza.

**Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanzia pubblica, tali disposizioni costituiscono principi e norme di indirizzo per queste amministrazioni che operano le riduzioni delle rispettive dotazioni organiche secondo l'ambito di applicazione da definire con il decreto del presidente del consiglio dei ministri di cui al comma 98 (art. 1, comma 93, l. n. 311/2004).**

La circolare emanata l'11 aprile 2005 dal Dipartimento della Funzione Pubblica non si applica agli enti locali, che dovranno attendere l'emanazione dei DPCM per dare attuazione alle riduzioni delle dotazioni organiche,

La riduzione della dotazione organica dovrà avvenire con particolare riferimento alle **funzioni di supporto** cioè le attività amministrative o tecniche suscettibili di essere riorganizzate attraverso un miglior utilizzo delle risorse informatiche.

In caso di mancata revisione delle dotazioni organiche, le stesse saranno fissate in misura pari al numero dei posti effettivamente coperti alla data del 31 dicembre 2004.

Le disposizioni del **comma 93** hanno solo **valore di principio** per i comuni, saranno i DPCM attuativi della disciplina delle assunzioni a determinare i criteri da seguire per la rideterminazione delle dotazioni organiche, in conformità alle indicazioni generali contenute nella legge finanziaria.

## COSA SI INTENDE PER ASSUNZIONI

Il limite imposto alle assunzioni non si riferisce soltanto **all'accesso di nuovo personale** nell'organico dell'ente, include bensì:

- **gli inquadramenti superiori dei dipendenti** a seguito di selezioni interne, cioè le cosiddette progressioni verticali, previste dall'art. 4, CCNL 31.3.1999 (Cfr. Cass. SS.UU. n. 15403/2003). E' da evidenziare che si tratta di aspetto discusso.
- **il trattenimento in servizio dei dipendenti** che hanno conseguito il diritto al collocamento a riposo (art. 1, comma 99, l. n. 311/2004);
- **la conversione di contratti di formazione e lavoro** - Le procedure di conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione

e lavoro possono essere effettuate unicamente nel rispetto delle limitazioni e delle modalità previste dalla normativa vigente per l'assunzione di personale a tempo indeterminato. I rapporti in essere instaurati con il personale interessato alla predetta conversione sono comunque prorogati al 31 dicembre 2005 (art. 1, comma 121, l. n. 311/2004).

In ogni caso, qualora non sia possibile la conversione, il rapporto a termine verrà prorogato fino al 31 dicembre 2005<sup>3</sup>.

#### **ASSUNZIONI SOLO DOPO L'ESPERIMENTO DELLE PROCEDURE DI MOBILITÀ**

In conformità all'art. 1, comma 98, primo periodo, i DPCM stabiliranno che le assunzioni dovranno essere effettuate successivamente all'esperienza delle procedure di mobilità, in conformità all'art. 34 *bis*, d.lgs. n. 165/2001, che impone alle p.a. di verificare se per il posto da coprire esiste personale pubblico in disponibilità che possa essere avviato in mobilità d'ufficio dalle strutture provinciali competenti alla tenuta degli elenchi del personale in mobilità.

Si ritiene, dunque, che l'inciso "previa attivazione delle procedure di mobilità" si riferisca alle procedure di mobilità c.d. "d'ufficio" di cui all'art. 34 bis del D.Lgs. n.165/2001, e non alla mobilità volontaria (Cfr. nota ANCI Nazionale<sup>4</sup>).

#### **ENTI A CUI SI APPLICA IL LIMITE AD ASSUMERE:**

- Comuni;
- Comunità montane e isolate;
- Unioni di comuni;
- Consorzi per la gestione di servizi non aventi rilevanza imprenditoriale.

#### **PROROGA DEI TERMINI DI VALIDITÀ DELLE GRADUATORIE**

I termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale presso le p.a. che per gli anni 2005, 2006 e 2007 sono soggette a limitazioni delle assunzioni sono prorogati di un triennio (art. 1, comma 100, l. n. 311/2004).

La proroga delle graduatorie esistenti è finalizzata a realizzare risparmi di spesa perché evita alle p.a. di bandire nuove selezioni con gli oneri conseguenti.

È da ricordare che i comuni possono effettuare assunzioni anche utilizzando

<sup>3</sup> La possibilità di prorogare tali contratti disposta dalla legge finanziaria è correlata, infatti, alla volontà da parte dell'amministrazione di convertire a tempo indeterminato i suddetti contratti. Non avrebbe alcun senso, e creerebbe, peraltro, inutili aspettative nei lavoratori, prorogare contratti che l'Ente non intende convertire a tempo indeterminato o, peggio, contratti di formazione lavoro la cui prova finale non abbia avuto esito positivo.

<sup>4</sup> La legge n. 311/2004 (Finanziaria 2005), nel disciplinare le assunzioni a tempo indeterminato presso le pubbliche amministrazioni, prevede una norma specifica per la mobilità volontaria stabilendo espressamente, al c. 47, che "sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente". Si ritiene, pertanto, che, stante una norma specifica dedicata alla mobilità volontaria come strumento di reclutamento comunque consentito anche in vigenza del blocco delle assunzioni, sarebbe del tutto illogico interpretare la disposizione relativa alle assunzioni a tempo indeterminato di cui al c. 98 ipotizzando che la stessa preveda l'obbligo cogente di effettuare tali procedure di mobilità volontaria prima di effettuare le assunzioni mediante concorso. Tale interpretazione non appare condivisibile anche perché un obbligo di questo tipo si pone in netto contrasto con il principio di autonomia degli Enti che, nel rispetto delle limitazioni di spesa imposte dalla legge finanziaria, sono comunque liberi di adottare le procedure che ritengono più funzionali alle proprie specifiche esigenze per il reclutamento del personale da individuare nell'ambito del programma triennale delle assunzioni, documento che diversamente risulterebbe del tutto vincolato e privo di valenza strategica. Si ritiene, dunque, che l'inciso "previa attivazione delle procedure di mobilità" si riferisca alle procedure di mobilità c.d. "d'ufficio" di cui all'art. 34 bis del D.Lgs. n.165/2001.

le graduatorie di concorsi pubblici approvate da altre p.a., purché ci sia il previo accordo tra le p.a. interessate.

**SEGRETARI COMUNALI (ART. 1, COMMI 46, 48 E 49, L. N. 331/2004):**

**- RIDUZIONE PERIODO DISPONIBILITÀ**

Si riduce da 4 anni a 2 anni il **periodo massimo di disponibilità** per i segretari comunali privi di incarichi di titolarità di sede;

**- MOBILITÀ E ASSUNZIONI**

“In caso di mobilità presso altre p.a., con la conseguente cancellazione dall’albo, nelle more della nuova disciplina contrattuale, i segretari comunali ... appartenenti alle fasce professionali A e B possono essere collocati, analogamente a quanto previsto per i segretari appartenenti alla fascia C, nella categoria o area professionale più alta prevista dal sistema di classificazione vigente presso l’amministrazione di destinazione, previa espressa manifestazione di volontà in tale senso” (comma 48).

“Nell’ambito dei processi di mobilità i soggetti che abbiano prestato servizio effettivo di ruolo come segretari comunali per almeno tre anni e che si siano avvalsi della facoltà di iscrizione alla sezione speciale dell’albo, sono inquadrati nei limiti del contingente di cui al comma 96, nei ruoli unici delle p.a. in cui prestazione servizio alla data di entrata in vigore della legge finanziaria, ovvero di altre amministrazioni in cui si riscontrano carenze di organico, previo consenso dell’interessato, ai sensi e agli effetti delle disposizioni in materia di mobilità e delle condizioni del contratto collettivo vigenti per la categoria” (comma 49).

È possibile la copertura di posti vacanti solo mediante procedure di mobilità tra rispettive amministrazioni, a condizione che, relativamente agli enti locali, sia stato rispettato il patto di stabilità per l’anno precedente.

**ACQUISIZIONE AI BILANCI DEGLI ENTI DEI RISPARMI**

Le minori spese conseguenti al blocco delle assunzioni possono essere quantificate dai comuni come parte attiva dei bilanci, per migliorare i saldi e rispettare il patto di stabilità (art. 1, comma 107, l. N. 311/2004).

**C) PERSONALE A TEMPO DETERMINATO PER L’ANNO 2005**

Per l’anno 2005 è possibile avvalersi di personale a tempo determinato ad eccezione di quanto previsto dall’art. 108, d.lgs. n. 267/2000, o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite della spesa media annua sostenuta per stesse finalità nel triennio 1999-2001.

**Tali limitazioni non trovano applicazione nei confronti delle regioni e delle autonomie locali** (art. 1, comma 116, l. n. 311/2004).

Nessun limite dunque ai comuni per la stipula di contratti a tempo determinato.

È possibile procedere alle assunzioni a tempo determinato anche prima dell’emanazione dei DPCM, almeno così si può dire guardando alla *ratio* delle disposizioni della legge Finanziaria, anche se il dato testuale non è chiarissimo.

Con riferimento alle **collaborazioni coordinate e continuative** è necessario precisare che:

non è possibile ricorrere a tale tipologia contrattuale per preconstituire rapporti relativi a posizioni organizzative o uffici dirigenziali (Cfr. Cons. Stato Sez. V<sup>^</sup>, n. 1212/2003);

la disciplina di tali collaborazioni deve essere raccordata con quella delle consulenze quando il loro contenuto ha in concreto le caratteristiche della consulenza, in tal caso occorrerà rispettare il disposto dell'art. 1, comma 42, l. n. 311/2004 (assenza di professionalità interne in grado di garantire lo stesso servizio, valutazione preventiva del collegio dei revisori contabili, trasmissione dell'incarico e del contratto alla corte dei Conti).

#### **D) RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ CONDIZIONE NECESSARIA PER:**

##### **a) assumere a tempo indeterminato**

Le province ed i comuni che non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo nell'anno successivo a quello del mancato rispetto.

I singoli enti in caso di assunzioni di personale devono **autocertificare il rispetto delle disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno precedente quello nel quale vengono disposte le assunzioni.**

In ogni caso sono consentite, previa autocertificazione degli enti, le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle regioni e agli enti locali il cui onere sia coperto dai trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di unità di personale" (art. 1, comma 98, terzo periodo, l. n. 311/2004).

##### **b) assumere a tempo determinato**

"Gli enti locali che per l'anno 2004 non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno non possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa" (art. 1, comma 116, ult. periodo, l. n. 311/2004).

Dal divieto di stipulare contratti a tempo determinato sono esclusi gli incarichi esterni di Direttore Generale, di cui all'art. 108, d.lgs. n. 267/2000; trattasi di eccezione che riguarda solo i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

##### **c) per ricorrere alla mobilità**

"In vigenza delle disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente" (art. 1, comma 47, l. n. 311/2004).

Gli enti non in regola con il patto di stabilità non potranno effettuare assunzioni a nessun titolo. Ai sensi del comma 47, art. 1, l. n. 311/2004, gli enti non virtuosi non possono nemmeno assumere attraverso la mobilità.

**I comuni non virtuosi possono ricorrere solo alla somministrazione di lavoro temporaneo nei limiti di cui all'art. 3, CCNL 14.9.2000.**



ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI

Piazza Duomo, 21 - 20121 Milano  
tel: 02866602 - fax:02861629

e-mail: [posta@anci.lombardia.it](mailto:posta@anci.lombardia.it)  
sito web: <http://www.anci.lombardia.it>