



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COMUNI ITALIANI

Norme in materia di personale:

- **nella Finanziaria 2007**
- **nel D. L. 223/2006**
- **nel D. L. 4/2006**

di **ARTURO BIANCO**
Consulente Anci ed Aran

www.bilanci.net

INDICAZIONI PER LA STESURA
DEI BILANCI PREVENTIVI 2007

Norme in materia di personale nella Finanziaria 2007

Significativo allentamento dei vincoli alla spesa ed alle assunzioni, in particolare per gli enti locali che sono soggetti al patto di stabilità e che lo hanno rispettato: è questo il tratto essenziale della legge finanziaria 2007 in tema di personale dei comuni, delle province e degli altri enti locali. Non mancano importanti novità su altri aspetti di particolare rilievo, come le iniziative per la stabilizzazione del personale precario, la spinta alla razionalizzazione delle strutture organizzative, il rilancio della formazione del personale, anche attraverso l'avvio di un percorso di riforma delle strutture pubbliche e la modifica delle regole per la contrattazione collettiva nazionale di lavoro, in particolare attraverso la riduzione dei tempi per l'entrata in vigore delle intese.

IL CARATTERE

È evidente il salto di qualità in termini di valorizzazione della autonomia delle singole amministrazioni e di riduzione di vincoli rispetto alle disposizioni rispetto alle disposizioni vincolistiche che hanno caratterizzato le leggi finanziarie degli ultimi anni. Tali norme erano infatti tese essenzialmente ad ottenere esiti di contenimento della spesa, attraverso la previsione di drastiche limitazioni alle possibilità di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato, al ricorso a forme flessibili ed agli incarichi di collaborazione e la introduzione di un tetto alla spesa complessiva per le risorse umane. Le nuove scelte compiute dal legislatore non devono però indurre le amministrazioni locali nell'errore di ritenere conclusa la spinta legislativa a che i singoli enti ricerchino soluzioni di razionalizzazione delle proprie strutture organizzative, sperimentando forme di contenimento dei relativi costi e di miglioramento della efficienza, della efficacia e della economicità. Siamo infatti dinanzi al passaggio da una scelta legislativa nella quale tale ricerca era imposta dalle prescrizioni (limitazioni alle assunzioni, obbligo di rideterminazione delle dotazioni organiche, contenimento della spesa etc) ad una scelta nella quale il raggiungimento di tali obiettivi è rimesso alle valutazioni effettuate autonomamente dai singoli enti. In questo passaggio vi è la scommessa fondamentale che caratterizza il disegno legislativo sul versante del personale degli enti locali: l'esperienza dei prossimi mesi ci dirà se questa scommessa sarà vinta o se, invece, le amministrazioni non saranno capaci di applicare concretamente in modo autonomo gli stimoli che il legislatore nazionale continua a prospettare sul terreno delle scelte operative di razionalizzazione dei propri modelli organizzativi. Si deve comunque evidenziare che la spesa per il personale non viene sottratta in modo integrale dai vincoli, visto che essa viene compresa tra le voci sulle quali calcolare il rispetto del patto di stabilità per i comuni e le province che sono ad esso sottoposti, mentre per i



piccoli comuni che ne sono esenti il legislatore mantiene i vincoli tanto alle assunzioni a tempo indeterminato quanto alla spesa, anche se in misura ridotta rispetto agli stringenti vincoli imposti negli anni precedenti e, in particolare, nel 2006. Sul terreno della razionalizzazione dei modelli organizzativi assumono un particolare rilievo le indicazioni dettate per il contenimento della quantità di personale che in ogni amministrazione può essere utilizzato per gli uffici cd di supporto.

La legge finanziaria 2007 si caratterizza per numerose altre indicazioni che hanno una notevole rilevanza e, spesso, carattere innovativo. Alla scelta, che ha in particolare caratterizzato la legge finanziaria 2006 e gli interventi legislativi che nel corso di tale anno si sono succeduti, di limitare la possibilità di ricorso a forme flessibili di assunzione, quali i contratti a tempo determinato e di somministrazione e lavoro nonché per le collaborazioni coordinate e continuative, sia in termini di spesa complessiva che di ragioni giustificatrici, fa seguito l'avvio della stabilizzazione di tale personale. In altri termini, il legislatore sembra prima avere limitato la possibilità di dar vita a forme di assunzioni precarie e poi ha scelto di avviare il percorso di riduzione del numero di tali posizioni. Ancora una volta per gli enti locali siamo dinanzi ad una scelta che è sostanzialmente rimessa, tranne che per le collaborazioni coordinate e continuative, alla autonomia dei singoli enti.

Un capitolo non meno importante è costituito dalla scelta di restringere i termini per l'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro. È questa la risposta legislativa al fenomeno dell'allungamento dei tempi della contrattazione. Si deve subito sottolineare che essa coglie però solo un aspetto del fenomeno e neppure quello di maggiore rilevanza. Infatti, alla base dell'accumularsi dei ritardi nella contrattazione (ad oggi non sono state avviate le procedure per il rinnovo dei CCNL relativi al quadriennio normativo 2006/2009 e biennio economico 2006/2007, mentre numerosi contratti del quadriennio precedente non risultano ancora stipulati, ad esempio nel comparto delle regioni e degli enti locali il contratto dei dirigenti per il biennio 2004/2005 e quello dei segretari comunali e provinciali per l'intero quadriennio 2002/2005) vi sono soprattutto le lentezze connesse all'avvio della contrattazione, lentezze che derivano in particolare dalle difficoltà nella definizione delle quantità di risorse finanziarie da destinare al suo finanziamento. Da sottolineare un effetto strettamente connesso alla scelta legislativa di imporre tempi definiti e certi alla attività di verifica da parte del Governo, dei comitati di settore e della Corte dei Conti: il significativo rafforzamento del ruolo negoziale dell'Aran come rappresentante delle amministrazioni pubbliche.

Sono molto importanti anche le indicazioni contenute nella legge finanziaria in tema di formazione del personale dipendente dalle PA. Si avvia un percorso di collaborazione sinergica tra le scuole pubbliche centrali, un percorso che, almeno in questa fase, riguarda direttamente quelle che si occupano della selezione e dell'aggiornamento del personale dipendente dalle amministrazioni statali. In tale ambito viene creata una specifica Agenzia che dovrebbe costituire il nuovo motore propulsivo della intera formazione pubblica. Tale percorso non tocca, almeno per ora, le strutture di formazione per il personale delle regioni e degli enti locali, ma non vi è dubbio che i suoi effetti sono destinati inevitabilmente a riprodursi anche

su questo versante. Ed ancora, si deve evidenziare la scelta di avviare un percorso di accreditamento delle strutture private che operano sul versante della formazione ai dipendenti pubblici, scelta da cui speriamo che possano scaturire effetti positivi in termini di miglioramento della offerta.

Ovviamente non mancano un insieme di disposizioni che hanno un carattere più delimitato, in particolare per i destinatari, ma che non hanno per questo una minore importanza. Si devono ricordare, in primo luogo, le possibilità più ampie offerte ai dirigenti per individuare messi notificatori, sia tra i dipendenti dell'ente che tra altri soggetti. Un insieme di opportunità che dovrebbe consentire alle singole amministrazioni di potere affrontare e risolvere in modo più semplice la gestione delle entrate proprie. Ed ancora, la inedita destinazione al sostegno ad assunzioni flessibili mirate di una quota delle entrate derivanti dalle contravvenzioni per la inosservanza delle regole dettate dal Codice della Strada. Viene imposto a tutti i soggetti pubblici che conferiscono incarichi di collaborazione coordinata e continuativa o che instaurano rapporti di tirocinio di effettuare immediate comunicazioni alle strutture preposte. Sono rafforzati i vincoli posti in capo ai soggetti pubblici per la verifica del puntuale rispetto degli obblighi sia contributivi che di verifica del rispetto delle norme dettate per la tutela della sicurezza sul lavoro. Ed infine viene riproposta la ennesima proroga della durata dei progetti per i lavoratori socialmente utili.

I LIMITI ALLA SPESA E ALLE ASSUNZIONI

Gli elementi di maggiore rilievo innovativo della legge finanziaria 2007 sono quelli previsti in tema di assunzioni e di spesa per il personale. E' questo il tema su cui si registra un netto salto rispetto al regime vincolistico dettato dalle leggi finanziarie degli anni precedenti e, in particolare, dalle leggi n. 311/2004, limiti alle assunzioni a tempo indeterminato, e n. 266/2006, obbligo di riduzione della spesa.

Le norme sono nettamente separate per gli enti sottoposti al patto di stabilità e per le amministrazioni che non sono soggette a tale vincolo. Si deve sottolineare che esse hanno, scelta alquanto insolita, visto che generalmente tali amministrazioni godono di regimi di maggiore favore, un carattere più restrittivo per i piccoli comuni, cioè per gli enti che non sono soggetti al patto di stabilità.

Per gli enti soggetti al patto di stabilità la normativa è dettata nel comma 557 e detta le seguenti disposizioni:

- 1) vincolo alla riduzione delle spese del personale, attraverso il contenimento delle assunzioni, della spesa per la contrattazione ed attraverso la razionalizzazione delle strutture organizzative;
- 2) utilizzazione delle norme sulla razionalizzazione delle strutture organizzative e sulla determinazione dei fondi per la contrattazione integrativa decentrata,
- 3) disapplicazione dallo 1 gennaio 2007 dei tetti alle assunzioni ed al contenimento della spesa per il personale.

Tali disposizioni sono completate da quelle relative al patto di stabilità, che prevedono la inclusione della spesa per il personale in quella utile per il suo calcolo e dal ribadire, e per alcuni versi rafforzare, il limite del divieto di effettuare nuove



assunzioni per gli enti che non lo rispettano.

Per gli enti che non sono soggetti al patto di stabilità, cioè per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, le disposizioni sono dettate nel comma 562 e prevedono:

- 1) la spesa per il personale nel 2007 non deve superare quella dell'anno 2004;
- 2) il tetto alle assunzioni è fissato nella copertura delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente.

I VINCOLI PER GLI ENTI SOGGETTI AL PATTO

Gli enti locali che sono soggetti al patto di stabilità, cioè i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le province, vedi il comma 676, devono garantire “la riduzione delle spese di personale”. Siamo dinanzi ad un principio di carattere generale che viene posto dalla legge finanziaria 2007. Tale vincolo deve essere considerato come la specificazione di una norma di carattere generale dettata dall'articolo 1, comma 1, lettera b) del DLgs n. 165/2001, che espressamente prevede che tra le finalità delle PA vi sia quella di “razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica”. E' questa, in altri termini, una indicazione di carattere generale a cui le amministrazioni debbono dare risposta permanente e che, quindi, devono considerare come una costante per la loro attività. La prima conseguenza della esistenza di tale vincolo è che tutti gli atti riguardanti la gestione del personale, ivi compresi quelli organizzativi, devono essere espressamente motivati in relazione al rispetto di tale disposizione. E che, laddove l'atto non risponda a questa logica, occorre che siano indicate le specifiche motivazioni, nonché che sia ben chiaro l'impegno complessivo al rispetto della indicazione legislativa.

Questa disposizione viene accompagnata dalla sua finalizzazione al “concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695”, cioè degli obiettivi che sono dettati per il rispetto del patto di stabilità. Attraverso questa formula il legislatore si assicura che tali vincoli si applichino alle amministrazioni regionali ed a quelle locali, in quanto norme di principio che hanno un carattere vincolante.

Il vincolo alla spesa ha carattere generale, a differenza di quanto previsto per il 2006 dalla legge finanziaria; non è quantificato in una cifra minima che debba comunque essere raggiunta e non sono neppure previste specifiche sanzioni in caso di suo mancato rispetto, quantomeno sanzioni ulteriori rispetto a quelle introdotte dal Decreto Legge n. 223/2006. Per cui, il vincolo esiste e riguarda in modo esplicito gli enti soggetti al patto di stabilità, ma nella sua applicazione le amministrazioni hanno un margine di autonomia assai rilevante, autonomia che spazia dalla fissazione del limite alle modalità della sua concreta attuazione. In altri termini, occorre evidenziare con chiarezza che le amministrazioni che non diano attuazione a questa indicazione legislativa collocano la propria attività al di fuori della sfera della legittimità, sulla base dei canoni dettati dalla legge finanziaria 2007.

Sulla base di questa considerazione, altro elemento da assumere, gli enti devono

individuare la composizione della propria spesa per il personale, visto che non si applicano necessariamente le indicazioni di cui al comma 198 e seguenti della legge finanziaria 2006, in particolare per ciò che riguarda la inclusione degli oneri per le collaborazioni coordinate e continuative e l'intero costo dei contratti di somministrazione.

LE MODALITÀ DI APPLICAZIONE

Per il rispetto della indicazione legislativa al contenimento della spesa per il personale i singoli enti soggetti al patto di stabilità hanno tre grandi strade a propria disposizione: “il contenimento della dinamica retributiva ed occupazione, anche attraverso la razionalizzazione delle proprie strutture organizzative”. Cioè essi possono agire su una delle seguenti leve: il limitare i compensi per i propri dipendenti, ovviamente per quanto possibile sulla base della normativa e delle disposizioni contrattuali esistenti; il limitare il numero dei dipendenti e l'agire sul modello organizzativo, in modo da razionalizzare l'uso del personale.

La legge prevede espressamente la possibilità di utilizzare un insieme di disposizioni che sono dettate per le amministrazioni dello Stato. Sul versante del riassetto organizzativo si possono utilizzare le disposizioni di cui ai commi compresi tra il 513 ed il 543 della stessa legge. Tali disposizioni riguardano i tetti alle assunzioni di agenti della PS, di vigili del fuoco, di personale dell'Arma dei carabinieri, di personale del Corpo della guardia di finanza, di magistrati ordinari, di magistrati amministrativi e contabili, di guardie forestali, i tetti di assunzioni per il personale statale, nonché la stabilizzazione di personale precario, le assunzioni di segretari, la riorganizzazione del Corpo della polizia penitenziaria, la possibilità di autorizzazioni per assunzioni eccezionali, la conversione in assunzioni a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro, la riserva ai cococo nelle assunzioni a tempo determinato, le assunzioni da parte delle agenzie fiscali, la proroga dei comandi del personale delle poste, la proroga dei termini di validità delle graduatorie concorsuali e le assunzioni delle Autorità di garanzia sulla privacy e sulle comunicazioni. Occorre evidenziare che queste disposizioni dettano, nella gran parte dei casi, norme di tipo specifico e particolare, norme che spesso sono dettate in attuazione delle indicazioni dettate nei commi 404 e seguenti. Per cui sembra doversi ritenere che il riferimento legislativo debba riferirsi soprattutto a queste ultime disposizioni ed in particolare alle seguenti: riorganizzazione e contenimento delle posizioni dirigenziali, gestione unitaria del personale e dei servizi comuni, riorganizzazione degli uffici ispettivi, riduzione degli organismi di analisi e studio e riduzione del numero di dipendenti addetti alle funzioni di supporto.

Sul versante del contenimento della spesa per la contrattazione integrativa viene fatto espresso riferimento alle disposizioni dettate nei commi 189, 191 e 194 della legge n. 266/2006. Il primo prevede che il fondo per le risorse decentrate costituito in ogni singolo ente non debba eccedere quello dell'anno 2004. Il secondo stabilisce che nell'incremento dei fondi si deve fare riferimento esclusivamente a quelli non utilizzati nel fondo 2004. Siamo dinanzi a disposizioni che devono essere raccordate



con le previsioni contrattuali, ad esempio con quelle previste dal CCNL del 9.5.2006 che impongono l'adeguamento obbligatorio del fondo per le risorse decentrate per gli enti che rispettano le condizioni dalla stessa intesa prevista per i rapporti tra entrate correnti e spesa per il personale. Per cui tali vincoli si devono intendere riferiti alle possibilità offerte alle amministrazioni di integrare autonomamente tale fondo, ad esempio per l'attivazione e/o l'ampliamento di servizi esistenti o per la quota fino allo 1,2% del monte salari 1997. Il comma 194 impegna le amministrazioni a tenere conto, ovviamente in diminuzione, della consistenza della dotazione organica e del numero dei dipendenti in servizio ai fini della determinazione della consistenza di tale fondo.

IL DIVIETO PER GLI ENTI CHE NON RISPETTANO IL PATTO

Le sanzioni per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'anno 2006 vengono cancellate, ad eccezione di quella che stabilisce il divieto di effettuare assunzioni di personale. Anzi si deve dire che tale divieto è reso ancora più pregnante: le amministrazioni che non hanno rispettato il patto di stabilità "non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto". Il rafforzamento di tale divieto è dato dal richiamo al divieto di effettuare assunzioni con "qualsiasi tipo di contratto", mentre le norme precedentemente in vigore si limitavano a parlare di un divieto di assunzioni "a qualsiasi titolo".

Sulla base di questa previsione dobbiamo ritenere inibite le assunzioni a tempo indeterminato, ivi comprese quelle necessarie a rispettare i limiti minimi imposti dalla normativa a tutela del personale disabile, e le assunzioni a tempo determinato, a qualunque titolo esse siano state disposte, ivi comprese ad esempio quelle sostitutive e quelle disposte ai sensi degli articoli 110 (dirigenti e responsabili a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e, entro il limite del 5%, extradotazione organica) e 90 (personale degli uffici di staff degli organi politici) del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Vi è inoltre il divieto alle assunzioni tramite la mobilità: occorre chiarire se il rafforzamento del vincolo riguarda anche la esclusione di quella per compensazione pure prevista dal DPCM del 15.2.2006. Occorre inoltre considerare che la formula legislativa utilizzata dalla legge finanziaria 2007 sembra comprendere le assunzioni attraverso contratti flessibili, in particolare il ricorso ai contratti di somministrazione. Si deve infine chiarire se il divieto riguarda il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, formula che non viene espressamente utilizzata nell'ambito del divieto, ma che sembra per molti versi ricompresa nell'ambito di un divieto di così ampia portata.

I COMUNI NON SOGGETTI AL PATTO

Per i piccoli comuni, intendendo come tali quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e che non sono soggetti al patto di stabilità, i vincoli continuano a persistere anche se in modo meno duro che nell'anno 2006. Il comma 562 detta, in primo luogo, l'obbligo di rispettare il tetto della spesa per il personale. Tale tetto non viene

più fissato in quello dell'anno 2004 ridotto della percentuale di almeno l'1%, ma nella spesa sostenuta in tale esercizio. Siamo dinanzi ad un allentamento significativo, visto che non obbliga gli enti ad adottare necessariamente misure di riduzione, ma di fermarsi al loro mero contenimento. Si dettano una serie di indicazioni per il calcolo di tale spesa: essa deve essere comprensiva degli oneri riflessi a carico dell'ente e non deve calcolare gli incrementi derivanti dagli aumenti contrattuali. Ovviamente nell'ambito degli oneri per i rinnovi contrattuali si devono considerare gli arretrati e gli aumenti del fondo per le risorse decentrate entro il tetto massimo consentito dal CCNL 9.5.2006.

Per il calcolo della spesa per il personale si deve fare riferimento al complesso degli oneri ad esso riferiti, siano essi compresi nel monte salari o direttamente nel bilancio dell'ente, e tanto che si riferiscano ai dipendenti assunti a tempo indeterminato che a quelli assunti a tempo determinato. Occorre però chiarire se in tale ambito si devono considerare riproposte le indicazioni dettate dal comma 198 della legge finanziaria 2006, che non viene espressamente né riproposto né abrogato, per cui non è chiaro se esso sopravvive per le parti compatibili con le modifiche legislative. In particolare si deve chiarire se sono da considerare comprese tutte le forme di assunzione flessibile, anche i contratti di somministrazione e se anche la parte riguardante il compenso alla società che somministra il lavoratore. Ed ancora se si devono considerare compresi i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Per le assunzioni di personale, il comma 562 attenua significativamente il tetto posto dal DPCM 15.2.2006: esse possono essere effettuate entro il limite massimo del numero delle cessazioni verificatesi "complessivamente" nell'anno precedente. In altri termini, viene estesa a tutti i comuni al di sotto di 5.000 abitanti la norma di favore prima limitata ai soli enti con una popolazione inferiore alle 2.000 unità e si offre la possibilità di coprire completamente il turnover.

Occorre al riguardo chiarire se tale tetto debba essere inteso necessariamente con riferimento al numero di dipendenti cessati ovvero se esso possa interpretarsi con riferimento alla spesa per il numero dei dipendenti cessati, cioè nella interpretazione più estensiva del DPCM fornita dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Ragioneria Generale dello Stato. Si deve inoltre chiarire se nell'ambito "delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" debba essere o meno compreso il personale trasferito a seguito di mobilità volontaria, personale che il citato DPCM non considerava utile ai fini del calcolo delle cessazioni. Ambedue queste risposte dipendono dal considerare o meno ancora in vigore il DPCM del 15.2.2006 dettato in applicazione delle disposizioni della legge n. 311/2004.

IL MANCATO RISPETTO DEL VINCOLO ALLA RIDUZIONE DELLA SPESA PER IL PERSONALE

Le modifiche introdotte dal DL n. 223/2006, cd Decreto Bersani Visco, al comma 204 della legge finanziaria 2006 hanno previsto la irrogazione della sanzione del



divieto di potere effettuare assunzione di dipendenti a qualsiasi titolo da parte degli enti che non rispettano il vincolo della riduzione di almeno l'1% della spesa per il personale. La disposizione è stata dettata nella forma della riscrittura del comma 204 della legge n. 266/2005, disposizione che viene disapplicata dalle nuove norme per gli enti soggetti al patto di stabilità ma non per i comuni che non sono allo stesso vincolati. Per cui sembra che si realizzi una ulteriore differenza tra enti soggetti e non soggetti al patto di stabilità. Queste sono le indicazioni a cui spinge la lettura della disposizione. E' utile che su di essa intervenga con sollecitudine un chiarimento istituzionale, tale da risolvere tutti i dubbi applicativi.

Una ulteriore differenziazione sembra prodursi tra gli enti soggetti al patto e quelli che non sono soggetti sul periodo di validità delle graduatorie concorsuali. Nei primi, che non hanno più vincoli alle assunzioni, esse dovrebbero tornare alla validità triennale, nei secondi dovrebbe restare la validità per 6 anni.

LE DISPOSIZIONI COMUNI

Si deve ritenere ancora in vigore il comma 103 della legge finanziaria 2005, legge n. 311/2004. Tale disposizione stabilisce che tutte le PA, a decorrere dall'anno 2008, cioè dal termine del periodo per il quale vigono i regimi più restrittivi imposti come tetto alle assunzioni dalla stessa norma, e poi concretamente applicati nel DPCM 15.2.2006, debbano "effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente". E che tale limite debba essere osservato in modo da comprendere anche il "previo esperimento delle procedure di mobilità".

Siamo dinanzi ad una norma che è dettata a regime e che vuole fissare un nuovo tetto alla consistenza del personale pubblico in servizio, consistenza che è determinata dalla stessa disposizione in modo esclusivamente "storico", cioè sulla base dei dipendenti in servizio, senza alcun riferimento alla dimensione delle dotazioni organiche, al loro rapporto con il numero degli abitanti e con la qualità e quantità dei servizi resi e neppure al tasso di copertura e/o al rapporto tra dipendenti in servizio ed abitanti.

La disposizione pone un limite invalicabile, che per i comuni non soggetti al patto, è sostanzialmente anticipata dal tetto alla copertura del turn over. Si deve sottolineare che essa rende ancora più rigido il tetto alle assunzioni, visto che ne introduce uno per i comuni soggetti al patto e che, per quelli che non sono soggetti, lo rende più rigido, visto che introduce nel limite della copertura delle cessazioni anche il ricorso alla mobilità, che invece è da considerare escluso nella normativa precedente e nelle disposizioni fissate dalla legge finanziaria 2007

Si deve sottolineare che questa disposizione comprende anche il ricorso alla mobilità, quindi non consente in alcun modo la crescita del numero di dipendenti in servizio neppure tramite questo strumento, che pure il legislatore per molti aspetti privilegia, stante che esso non determina l'aumento della spesa complessiva per il personale delle PA, ma solo una diversa allocazione tra i singoli enti e che determina elementi di utile interscambio tra le amministrazioni.

LE STABILIZZAZIONI

Viene resa possibile la stabilizzazione, cioè la trasformazione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, del personale precario in servizio da almeno tre anni presso le amministrazioni pubbliche. Viene previsto inoltre un obbligo di riserva nell'ambito delle procedure selettive per le assunzioni a tempo determinato per i cococo in servizio da almeno un anno. Si consente agli enti locali di procedere alla assunzione di lavoratori socialmente utili. Tali scelte sono compiute per il complesso delle PA e sono previste, con norme specifiche che non differiscono peraltro da quelle di carattere generale, anche per gli enti locali. Le disposizioni dettate per i comuni e le province ripetono sostanzialmente le indicazioni dettate per l'insieme delle amministrazioni pubbliche, mentre è del tutto peculiare la disposizione sui lavoratori socialmente utili. La legge finanziaria detta, con altre norme, peraltro aggiunte in una fase successiva e non pienamente coordinate con le disposizioni di carattere generale sulle stabilizzazioni, le modalità di finanziamento di tale operazione. Dalla applicazione dell'insieme di tali disposizioni deriverà una forte spinta sulle amministrazioni locali a procedere alla immissione a tempo indeterminato di tale personale, spinta che per i comuni di più ridotte dimensioni è ostacolata dalla impossibilità di superare i tetti massimi di assunzioni a tempo indeterminato fissate dalla stessa norma, mentre per le amministrazioni di maggiore dimensione dovrà fare i conti con i vincoli derivanti dal rispetto del patto di stabilità.

IL CARATTERE NON VINCOLANTE

Si deve mettere subito in evidenza che le disposizioni sulla stabilizzazione del personale in servizio a tempo determinato consentono agli enti locali di avviare le procedure di stabilizzazione, ma non dettano un obbligo in capo a tali amministrazioni. Il legislatore ha, in altri termini, voluto rendere possibile questa scelta, ma non la ha resa obbligatoria. Si deve inoltre segnalare che, per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato è subordinata alla quantità di assunzioni che le stesse amministrazioni possono effettuare, cioè la copertura integrale delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. Entro tale tetto queste amministrazioni possono inoltre procedere alla stabilizzazione di lavoratori socialmente utili. A sottolineare il carattere facoltativo delle scelte di stabilizzazione di tale personale vi è inoltre la indicazione dettata dal legislatore in sede di norme sul finanziamento; anche in questo caso è previsto che tali risorse siano rese disponibili per le amministrazioni che ne faranno richiesta.

Per tutte le amministrazioni è inoltre richiesto che queste assunzioni siano effettuate per posti vacanti nella dotazione organica. Non è cioè consentita la istituzione di posti in soprannumero, quindi con una forma diversa di precariato. Ovviamente le amministrazioni possono modificare, nell'ambito delle previsioni legislative, la propria dotazione organica. Ricordiamo al riguardo che tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono vincolati in tal senso dalle previsioni contenute nel DPCM 15.2.20006, che dà attuazione alle previsioni dettate dalla legge n. 311/2004.



La riserva da prevedere, nell'ambito dei concorsi per le assunzioni a tempo determinato, per i collaboratori coordinati e continuativi, è invece stata prevista come un vero e proprio vincolo.

Ambedue queste forme di stabilizzazione sono precluse agli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità: per tali amministrazioni vale infatti il divieto di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto; rimane invece da chiarire se tale divieto si estende alle amministrazioni che nell'anno 2006 non hanno rispettato il vincolo della riduzione rispetto all'anno 2004 di almeno l'1% della spesa per il personale

I SOGGETTI DESTINATARI

Le norme di legge prevedono quattro specifiche tipologie di dipendenti a tempo determinato che possono essere destinatari di questa possibilità:

- 1) attualmente in servizio da almeno 3 anni, anche non continuativi;
- 2) che conseguano il periodo di servizio di almeno 3 anni a seguito di contratti stipulati prima dello scorso 29 settembre 2006, cioè la data di presentazione della proposta di legge finanziaria;
- 3) che siano stati in servizio per almeno 3 anni negli ultimi 5 anni;
- 4) lavoratori socialmente utili nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Le prime tre ipotesi riguardano solo personale in servizio a tempo determinato e non anche assunto con altre forme di flessibilità, quali ad esempio i contratti di somministrazione o i vecchi lavoratori interinali.

Occorre inoltre evidenziare che sono esclusi i dirigenti, formula che deve essere intesa in senso tecnico, cioè con riferimento a coloro che sono inquadrati nell'ambito della categoria dirigenziale e non con riferimento a coloro che a cui sono assegnati incarichi di responsabilità di uffici e servizi negli enti sprovvisti di dirigenti. Per cui si ritiene che i responsabili assunti ai sensi dell'articolo 110 del DLgs n. 267/2000 possano essere oggetto della stabilizzazione.

Né tale possibilità può essere preclusa ai dipendenti degli uffici di staff degli organi politici assunti ai sensi dell'articolo 90 del DLgs n. 267/2000, sempre che ovviamente la loro assunzione sia stata effettuata nella forma del lavoro subordinato a tempo determinato, non di natura dirigenziale e che vi sia un posto libero nella dotazione organica.

IL REQUISITO CONCORSUALE

Il comma 558 è molto netto nello stabilire che le stabilizzazioni rispettino il vincolo concorsuale, cioè che il personale interessato sia stato in precedenza selezionato attraverso questo tipo di procedure o sia sottoposto in questa fase a selezioni aventi natura concorsuale. In altri termini, in applicazione del principio di carattere generale stabilito dalla Costituzione, occorre che tale personale abbia superato una prova concorsuale. Nel caso in cui ciò sia avvenuto a monte, la prova concorsuale

ha avuto necessariamente una natura pubblica; mentre nel caso in cui ciò avvenga in questa occasione, appare sufficiente anche una specifica prova riservata. Prova che potrebbe anche non avere tutti i crismi concorsuali, essendo previsto dal legislatore unicamente il vincolo delle “prove selettive”. Le eccezioni sono possibili solo nei casi in cui direttamente la legge prevede che la assunzione sia avvenuta senza la necessità del rispetto del vincolo delle prove concorsuali, pensiamo ad esempio al personale avviato direttamente dagli uffici di collocamento per le categorie per le quali è necessario il solo possesso del requisito del titolo di studio della scuola dell’obbligo.

I COLLABORATORI COORDINATI E CONTINUATIVI

Per i collaboratori coordinati e continuativi è prevista la riserva nell’ambito delle assunzioni a tempo determinato. Siamo dinanzi ad una disposizione che non è formulata tecnicamente in modo sufficientemente preciso. Il comma 560 stabilisce che le amministrazioni locali soggette al patto di stabilità debbano riservare almeno il 60% delle assunzioni a tempo determinato ai collaboratori coordinati e continuativi in servizio da almeno 1 anno alla data dello scorso 29 settembre 2006, cioè al momento della presentazione della proposta di legge finanziaria 2007. Sono esclusi da tale obbligo gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa che sono stati disposti sulla base di “nomina politica”. Tale formula deve essere, ad avviso di chi scrive, interpretata non nel senso che tutti i collaboratori coordinati e continuativi individuati da un organo politico non possono essere destinatari di tale possibilità, ma che il divieto si applica agli incarichi che hanno una natura politica, cioè che si riferiscono a compiti di questo tipo.

La riserva costituisce, a differenza delle norme sulla stabilizzazione del personale a tempo determinato, un vero e proprio obbligo per le amministrazioni locali. Ovviamente essa riguarda solo le selezioni del personale a tempo determinato: ricordiamo peraltro che, sulla base delle disposizioni dettate dal DL n. 4/2006, l’ambito entro cui è possibile effettuare assunzioni a tempo determinato è da considerare fortemente ristretto: occorre infatti che siano soddisfatti i requisiti della eccezionalità e della temporaneità della relativa prestazione. Si deve inoltre evidenziare che tale vincolo riguarda l’insieme dei posti che vengono resi disponibili per le assunzioni a tempo determinato, a prescindere dalla loro specifica natura e dalla tipologia dei requisiti in possesso di coloro che hanno avuto incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

I LAVORATORI SOCIALMENTE UTILI

I comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti potranno stabilizzare 2.450 lavoratori socialmente utili e, in tal caso, riceveranno una specifica incentivazione. Tali assunzioni, che hanno ovviamente un carattere facoltativo, possono essere disposte per la copertura di posti vuoti in dotazione organica. La norma di legge sembra inoltre consentire ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti ed



alle province di potere effettuare la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, anche se in questo caso non sono previsti incentivi di carattere finanziario.

L'articolo 1156, lettera f), dispone espressamente che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possano effettuare assunzioni di lavoratori socialmente utili entro il tetto di 2.450 unità. Tali assunzioni sono effettuabili per le qualifiche per le quali è previsto il requisito del possesso del solo titolo di studio della scuola dell'obbligo, cioè negli enti locali per le categorie A e B.

Viene prevista la erogazione, a carico dello Stato ed a valere del Fondo sull'occupazione che viene appositamente rifinanziato, di un contributo di 18 milioni di lire per ogni lavoratore assunto. Per le procedure di assunzione si deve fare riferimento alle normative di carattere generale, con la deroga al tetto della riserva del 30% dei posti messi a concorso: si possono cioè bandire concorsi riservati a tale personale.

Le norme dettate nel comma 562, cioè i tetti alle assunzioni del personale nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, sembrano prevedere che le stabilizzazioni dei lavoratori socialmente utili possano in questi comuni essere effettuate entro i limiti delle cessazioni di dipendenti verificatesi nell'anno precedente. E' questo un punto su cui occorre che vi siano specifici chiarimenti e precisazioni.

I comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le province possono disporre anch'essi la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili. Anche in questo caso si applica la deroga al tetto del 30% come riserva e, per questi enti, il tetto alle assunzioni è costituito dal vincolo del rispetto del patto di stabilità. Non sembra, ma anche su questo punto è utile un chiarimento, che a questi enti si possa applicare l'incentivazione finanziaria prevista per i comuni di più ridotte dimensioni.

I PIANI STRAORDINARI

Sono a carico delle singole amministrazioni gli oneri per le stabilizzazioni del personale a tempo determinato, per la riserva di posti per i collaboratori coordinati e continuativi e per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (per questi ultimi con la eccezione della incentivazione disposta per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti entro il tetto numerico dettato dalla stessa norma).

La legge finanziaria istituisce, in aggiunta a queste disposizioni, il "Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici", che è finalizzato a sostenere gli oneri per la realizzazione di "piani straordinari".

I criteri di ripartizione delle risorse previste in questo Fondo saranno dettati con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per la cui adozione viene posto il termine del prossimo 30 aprile. Tale provvedimento sarà adottato previa intesa da raggiungere con i Ministri per la riforma e l'innovazione della PA, dell'economia e delle finanze e del lavoro e della previdenza sociale. E' previsto inoltre l'obbligo di un preventivo confronto con le organizzazioni sindacali. Questo provvedimento dovrà dettare le disposizioni soprattutto sui tre seguenti aspetti: i criteri e le procedure di ripartizione delle risorse tra le PA che ne faranno richiesta; i requisiti dei soggetti destinatari della stabilizzazione e le procedure di selezione.

La norma sembra dettata per le amministrazioni statali, ma l'ambito previsto dalla disposizione sembra riguardare tutte le amministrazioni pubbliche, quindi anche gli enti locali.

La consistenza del Fondo è tutta da determinare. Sicuramente è prevista la somma di 5 mln di euro all'anno a partire dal 2007. E' inoltre previsto il suo impingua-mento con i minori interessi sul debito pubblico che derivano dalla sua riduzione a seguito dell'incameramento dei cd conti bancari dormienti e dal versamento del 5% dei dividendi derivanti da società pubbliche eccedenti le previsioni contenute negli obiettivi definiti dal Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF). L'ammontare di tali risorse è incerto nella sua quantificazione.

Si deve sottolineare la conseguenza automatica che deriva alle amministrazioni che utilizzeranno le risorse provenienti da questo Fondo: l'impossibilità di ricorrere a forme di lavoro precario per i 5 anni successivi.

La definizione di lavoro precario non esiste nella attuale normativa, per cui essa deve essere riferita ad una delle formule utilizzate dal legislatore. Si ritiene che il riferimento debba essere fatto alle assunzioni flessibili, ambito in cui sono comprese anche le assunzioni a tempo determinato.

E' questa una previsione che ha un carattere vincolante e che determina un insieme di conseguenze su cui è necessario avviare una specifica riflessione in termini di rapporto tra costi e benefici, visto che sembra scaturirne una disposizione che determina effetti assai rigidi. Si deve sottolineare che per la violazione di questo divieto è prevista la irrogazione della sanzione della "responsabilità patrimoniale", cioè di quella forma di responsabilità amministrativa e/o contabile che viene giudicata dalla Corte dei Conti.

LA CONTRATTAZIONE

Lo stanziamento delle risorse necessarie per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro dei dipendenti statali per il biennio economico 2006/2007 e la definizione degli aumenti riconosciuti a tali categorie come tetto massimo per gli incrementi del personale degli altri comparti del pubblico impiego, con la sottolineatura che i relativi oneri sono posti a carico delle singole amministrazioni, ed infine la fissazione di tempi certi per la entrata in vigore delle ipotesi di contratti collettivi nazionali sottoscritte tra Aran ed organizzazioni sindacali: sono questi gli aspetti di maggiore rilievo in tema di contrattazione collettiva nazionale contenuti nella legge finanziaria 2007.

La prima parte di tali disposizioni non ha un carattere innovativo, visto che esse sono riproposte in tutte le leggi finanziarie, ferma ovviamente restando la differenza delle cifre. Si deve, su questo punto, rilevare un elemento di differenza rispetto alla legge n. 266/2005: gli oneri per il rinnovo del contratto dei dipendenti del comparto regioni ed enti locali sono posti interamente a carico delle singole amministrazioni, che non potranno attendersi alcun trasferimento erariale aggiuntivo, nonostante che anche in questa occasione la decisione sulla loro misura, ed in particolare sulla differenza rispetto ai tassi di inflazione programmata, sia stata assunta dal Governo

e dalle organizzazioni sindacali senza la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie locali. Ha invece un carattere assolutamente inedito la riforma delle regole in vigore per la contrattazione dei dipendenti pubblici, riforma che vuole raggiungere l'obiettivo di definire in modo certo e di accorciare rispetto a quanto avvenuto negli ultimi anni i tempi che separano la stipula delle ipotesi di contratto dalla sua effettiva entrata in vigore. Tale riforma determina, come effetto collaterale, il rafforzamento del ruolo dell'Aran, come rappresentante dei datori di lavoro pubblici.

LA RIFORMA DELLA CONTRATTAZIONE

Viene riscritto il comma 7 dell'articolo 47 del Dlgs n. 165/2001, cioè la norma che detta le regole per l'esame delle ipotesi di accordo raggiunte tra Aran ed organizzazioni sindacali e per la loro effettiva entrata in vigore. La precedente disposizione si limitava a prevedere che la procedura di certificazione (cioè l'esame da parte del comitato di settore, del Governo e della Corte dei Conti) dovesse concludersi entro 40 giorni dalla sottoscrizione del protocollo e che decorso questo periodo il presidente dell'Aran avesse il mandato di sottoscrivere definitivamente il contratto, salvo che non occorresse procedere alla riapertura delle trattative. Le nuove regole sono molto più incisive, certe nei tempi e soprattutto nella conclusione ed assegnano un potere ed una responsabilità ben maggiori all'Aran, in particolare rispetto al ruolo dei comitati di settore.

Si dispone in primo luogo che i contratti collettivi diventino efficaci decorsi 40 giorni dalla sottoscrizione della relativa ipotesi: siamo dinanzi ad un effetto che si produce in modo automatico e senza che vi siano margini di discrezionalità e/o di intervento autonomo. Tale termine non potrà in ogni caso superare i 55 giorni, allungamento che si determina nel caso di supplementi di approfondimento richiesti dal comitato di settore e/o dal Governo. La richiesta di approfondimento non potrà essere superiore ad 1 complessiva, cioè considerando tanto il comitato di settore che l'esecutivo, e non si potrà in ogni caso superare il termine aggiuntivo di 15 giorni. Le richieste di approfondimento devono essere motivate: dato che introduce un vincolo di tipo procedurale e sostanziale. Queste disposizioni danno una risposta al maggiore elemento di ritardo che è emerso negli ultimi anni, cioè la lunghezza dei tempi per l'esame da parte del comitato di settore e, soprattutto, da parte del Governo.

Il secondo elemento di innovazione riguarda la fissazione di termini precisi al Governo, al comitato di settore ed all'Aran. In primo luogo l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle PA è impegnata a trasmettere al comitato di settore entro i 3 giorni successivi alla sua sottoscrizione, la ipotesi di contratto che deve essere corredata da una specifica relazione illustrativa tecnica del suo contenuto. La norma di legge non definisce il contenuto di tale relazione, ma si deve ritenere che essa debba contenere informazioni almeno sui seguenti elementi: la illustrazione del modo con cui si è data applicazione concreta al contenuto della direttiva impartita dal comitato di settore; l'illustrazione del contenuto dell'intesa e la indicazione della copertura degli oneri dalla stessa determinati. Il comitato di settore, sulla base delle

previsioni dettate dal comma 3 dello stesso articolo 47 del DLgs n. 165/2001, ha 5 giorni di tempo per pronunciarsi. Dopo la pronuncia dello stesso la “palla” passa al Governo che deve esprimersi sulla ipotesi di accordo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il Governo ed il comitato di settore possono richiedere, per una volta sola, chiarimenti all’Aran.

L’Agenzia è impegnata a fornirli entro i successivi 7 giorni. Nel caso di richiesta di chiarimenti si provvede alla sospensione dei termini per un periodo massimo di 15 giorni e per 1 una volta sola. Il Governo è impegnato a pronunciarsi entro gli 8 giorni successivi alla ricezione dei chiarimenti o, comunque, al termine assegnato all’Aran per la risposta. L’Agenzia può, in relazione ai chiarimenti richiesti, ritornare in sede di contrattazione, possibilità che è offerta anche ai soggetti sindacali. Nel termine complessivo previsto dalla disposizione è conteggiata anche la fase della certificazione dei costi da parte della Corte dei Conti.

Una norma di grande rilievo è quella che esclude il maturare di oneri aggiuntivi a carico dello Stato; tale esclusione si applica anche nel caso di mancata formulazione del parere da parte del comitato di settore. E’ questa una norma che rafforza significativamente il potere e la responsabilità dell’Aran, in particolare rispetto ai comitati di settore, visto che sembrerebbe ipotizzare la applicabilità di ipotesi di contratto su cui manca la espressione del parere da parte del comitato di settore, che in tal modo sembra diventare una sorta di soggetto eventuale.

GLI ONERI CONTRATTUALI

La legge finanziaria procede alla quantificazione degli oneri per la contrattazione collettiva nazionale di lavoro dei dipendenti dello Stato. Tali risorse, che sono stanziare per gli anni 2007 e 2008 e che integrano le disponibilità previste dalla legge finanziaria 2005, sono rese esigibili dal momento della definizione delle linee generali di indirizzo per la contrattazione collettiva, il che costituisce lo strumento perché i contratti possano impegnarli interamente. Tali risorse costituiscono il tetto massimo percentuale degli incrementi che i comitati di settore potranno consentire per la contrattazione degli altri comparti del pubblico impiego, fermo restando che i relativi oneri sono in tal caso posti a carico delle singole amministrazioni. Si precisa che, ed è questa una indicazione che ha carattere innovativo, nella quantificazione di tali tetti massimi di incremento, i comitati di settore si avvalgano dei dati risultanti dall’ultimo conto annuale del personale disponibile. Viene, come di consueto, stabilito che le cifre previste come tetto massimo dei costi per il rinnovo dei contratti nazionali debbano essere considerate comprensive degli oneri riflessi a carico degli enti e dell’Irap.

LE ALTRE DISPOSIZIONI

Le norme della legge finanziaria 2007 in tema di personale dipendente dalle PA sono ricche di ulteriori previsioni che spaziano in un ambito assai vasto, il che costituisce uno degli elementi di caratterizzazione rispetto agli anni precedenti. Si



devono in particolare ricordare le seguenti prescrizioni: l'ampliamento delle possibilità di utilizzare i dipendenti sul versante del reperimento diretto delle risorse, la utilizzazione dei dipendenti della Agenzia del Territorio, le forme di razionalizzazione delle strutture organizzative, anche attraverso la attivazione di servizi comuni, la indizione di un corso concorso per l'assunzione di segretari comunali e provinciali, la trasformazione dei contratti di formazione e lavoro in assunzioni a tempo indeterminato, la creazione della Agenzia per la formazione, la possibilità di destinare una quota dei proventi derivanti dalle violazioni al Codice della Strada ad assunzioni flessibili di dipendenti per la polizia locale, la sanatoria del personale già dipendente dai consorzi agrari, la proroga dei lavori socialmente utili, i nuovi obblighi imposti in tema di sicurezza del lavoro e l'obbligo di comunicazione del conferimento di incarichi di cococo. A queste disposizioni si devono aggiungere una miriade di norme particolari, in gran parte disposte per specifiche categorie di dipendenti pubblici, in particolare statali. Siamo dinanzi ad una norma che appare, quindi, molto attenta alle istanze particolaristiche, come è testimoniato dal gran numero di disposizioni che sono in essa contenute.

LA UTILIZZAZIONE PER LE ENTRATE PROPRIE

I dirigenti pubblici hanno la possibilità di conferire l'incarico di messo notificatore a dipendenti dell'ente ovvero a dipendenti della società a cui sia stata affidata la liquidazione e/o l'accertamento e/o la riscossione di tributi comunali o di altre entrate dell'ente ovvero a soggetti esterni in possesso di specifici requisiti. Siamo dinanzi ad un significativo ampliamento delle possibilità offerte alle singole amministrazioni, il che dovrebbe consentire alle stesse di avere gli strumenti per affrontare e risolvere i relativi problemi operativi. I messi notificatori hanno il compito di notificare gli atti di accertamento dei tributi dell'ente e delle relative procedure esecutive e gli atti di invito al pagamento delle entrate extratributarie.

L'ambito di attività del messo notificatore coincide con il territorio dell'ente locale che gli ha conferito tale incarico. La sua attività viene effettuata sulla base della direzione e del coordinamento del dirigente ovvero della società incaricata dall'ente. Essa deve essere svolta in modo diretto e non sono ammesse forme di sostituzione o di rappresentanza.

Le amministrazioni locali, e per esse i dirigenti competenti, possono inoltre affidare ulteriori compiti in materia di tributi locali a propri dipendenti ovvero a dipendenti delle società affidatarie della liquidazione, accertamento e/o riscossione di entrate dell'ente. Tali compiti sono i seguenti: accertamento e contestazione immediata, redazione e sottoscrizione dei verbali per le violazioni alle norme in materia di entrate proprie dell'ente e per quelle verificatesi nel territorio dello stesso. Siamo, come si vede, dinanzi ad un insieme di opportunità di grande rilievo che, ancora una volta, consente loro di affrontare e risolvere numerosi problemi operativi. La attribuzione di tali poteri non può riguardare la contestazione delle violazioni al Codice della Strada. Si richiede obbligatoriamente il possesso di almeno il titolo di studio del diploma della scuola media superiore e si prescrive la necessità della frequenza

di un corso di formazione e qualificazione che deve essere organizzato dalle stesse amministrazioni, nonché del superamento dei relativi esami. Questi soggetti devono inoltre non avere precedenti e non essere sottoposto a procedimenti penali.

La legge finanziaria dispone il trasferimento, a partire dal prossimo 1 novembre, della gestione del catasto ai comuni. Di conseguenza i compiti della Agenzia del terro finanziario prevede, ed è questa una indicazione che può essere recepita, che al pagamento degli stipendi per tutte le amministrazioni statali provveda direttamente il Ministero della economia e delle finanze. Altre indicazioni sono costituite dalla riorganizzazione delle strutture preposte al controllo interne e/o a cui sono affidati compiti ispettivi, nonché dagli organismi di studio e ricerca. Una indicazione di grande rilievo è che vengono fortemente limitati, il che “libera” una parte dei dipendenti. La stessa disposizione prevede, al comma 199, che questi dipendenti possano essere assegnati ai comuni “anche mediante distacco”.

LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE STRUTTURE ORGANIZZATIVE

Si dispone in modo vincolante per le amministrazioni statali l’avvio di forme di razionalizzazione delle strutture organizzative, stabilendo che ciò avvenga tramite la adozione di specifiche norme regolamentari e quantificando i risparmi minimi che si devono in tal modo conseguire. Queste disposizioni possono essere utilizzate anche dalle amministrazioni locali al fine di conseguire risparmi e di migliorare la efficienza e la efficacia delle attività amministrative. La prima opportunità è costituita dalla riduzione del numero delle posizioni dirigenziali, obiettivo da raggiungere attraverso la eliminazione delle duplicazioni organizzative. La seconda opportunità è data dalla introduzione di forme di gestione unitaria del personale e dalla realizzazione di servizi comuni. La stessa legge quantifica, entro il tetto massimo del 15%, la quantità massima di personale che può essere addetto a funzioni di supporto. Tali funzioni sono individuate nelle seguenti: gestione del personale, contabilità, manutenzione, sistemi informativi, uffici affari generali e provveditorato. Si dispone la riutilizzazione della parte “eccedente” di tali dipendenti, cosicché il loro tetto massimo rientri entro il tetto previsto, previo il ricorso ad interventi di formazione e riqualificazione professionale e sulla base di specifici piani di riallocazione.

Si deve inoltre sottolineare che la concreta attuazione di tali disposizioni costituisce un vincolo per i dirigenti e che tale elemento deve essere utilizzato ai fini della valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e della corrispondenza della indennità di risultato.

GLI INTERVENTI FORMATIVI

Viene creata la Agenzia per la formazione del personale pubblico. Tale Agenzia nasce sulle ceneri della attuale Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Oltre a svolgere i compiti di formazione oggi assegnati a tale struttura ad essa sono attribuiti i compiti complessivi di elemento di stimolo e di indirizzo per le altre scuole di formazione delle amministrazioni statali, cioè l’Istituto diplomatico, la Scuola



Superiore dell'Amministrazione dell'Interno e la Scuola Superiore dell'economia e delle finanze. Infatti si dispone che la attività di tali strutture, pur mantenendo esse la loro autonomia organizzativa, siano armonizzate tra loro nell'ambito della Agenzia per la formazione. A tale ente saranno in particolare attribuiti i seguenti compiti: definizione delle metodologie formative, ricerca, sperimentazione e trasferimento delle innovazioni, accreditamento delle strutture di formazione, cooperazione europea ed internazionale, supporto ai bisogni ed agli interventi formativi delle PA.

La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale continuerà a svolgere, in modo del tutto autonomo, i compiti di formazione dei segretari comunali e provinciali, ivi compresa la organizzazione e gestione del concorso per il loro accesso in carriera. Essa potrà inoltre svolgere attività formativa per i dirigenti degli enti locali.

Viene previsto che le strutture private che intendono svolgere attività di formazione per le PA debbano essere accreditate dalla stessa Agenzia, che provvede anche alla loro certificazione. Viene inoltre stabilito che le PA che svolgono attività di formazione ed aggiornamento professionale per i propri dipendenti debbano scegliere la struttura formativa attraverso il ricorso ad una "procedura competitiva", cioè attraverso una selezione pubblica comparativa ovvero, laddove l'importo sia al di sopra della soglia comunitaria, attraverso i metodi previsti per l'aggiudicazione dei servizi da parte del codice sugli appalti e sulle forniture.

ULTERIORI NORME

Viene offerta alla Agenzia dei segretari comunali e provinciali la possibilità di indire un corso concorso per consentire l'iscrizione nello specifico albo professionale. Tale corso concorso deve avere una durata massima di 9 mesi, cioè un periodo più breve rispetto a quelli precedenti ed essere seguito da un tirocinio di almeno 3 mesi presso un comune. Si prevede, ed anche questo è un elemento di novità, che durante il corso siano effettuate una o più prove di verifiche del grado di apprendimento.

I contratti di formazione e lavoro potranno essere trasformati in assunzioni a tempo indeterminato nell'ambito dei posti liberi nella dotazione organica. La lettura di tale norma sembra accreditare che questo sia l'unico limite espresso posto a tale possibilità, il che sembrerebbe autorizzare per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti al superamento dei tetti posti alle assunzioni a tempo indeterminato, cioè la copertura del turn over. La previsione legislativa si completa autorizzando la proroga dei contratti di formazione e lavoro in essere fino al 31 dicembre 2007. Ovviamente tale proroga si deve intendere riferita esclusivamente ai contratti per i quali l'ente ha deciso la trasformazione in assunzioni a tempo indeterminato.

Tutte le amministrazioni pubbliche devono effettuare la comunicazione ai centri per l'impiego delle assunzioni a tempo determinato ed indeterminato, della instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, dei tirocini di formazione ed orientamento e "di ogni altro tipo di esperienza lavorativa". E' questo un obbligo inedito per le PA. Tale comunicazione deve essere effettuata entro il giorno precedente a quello della instaurazione del rapporto, cioè della stipula del

contratto individuale di lavoro ovvero della convenzione, nel caso di cococo. Questa comunicazione, in caso di “urgenza connessa ad esigenze produttive”, può essere effettuata anche entro i 5 giorni successivi, fermo restando in tal caso l’obbligo di comunicare entro il giorno precedente la instaurazione del rapporto la data di inizio e le generalità. La “urgenza connessa ad esigenze produttive” deve essere dimostrata dalla PA. Il contenuto della comunicazione è definito dal comma 1180: dati anagrafici del lavoratore, data di assunzione, data di cessazione (salvo il caso delle assunzioni a tempo indeterminato), tipologia contrattuale, qualifica professionale e trattamento economico e normativo. .

Vengono rafforzati i vincoli posti in capo alle amministrazioni in tema di sicurezza sul lavoro e di puntuale adempimento degli obblighi contributivi. Si stabilisce che continua ad essere responsabile ai fini della sicurezza sul lavoro il datore di lavoro anche nel caso di affidamento a società o di utilizzazione di lavoratori autonomi. Ed il committente è responsabile, in solido con gli appaltatori ed i subappaltatori, di tutti i danni per i quali i lavoratori, da qualunque soggetto dipendente, non sono indennizzati dall’Inail. In materia di obblighi contributivi e di trattamento economico si stabilisce che il committente è responsabile, in solido con l’appaltatore ed il subappaltatore, dei trattamenti retributivi e del versamento degli oneri previdenziali. Tali obblighi durano per i 2 anni successivi alla “cessazione dell’appalto”.

Si prevede, e siamo dinanzi ad una previsione assolutamente innovativa, che una quota dei proventi derivanti dalle contravvenzioni per le violazioni al Codice della Strada possa essere destinata a sostenere gli oneri per assunzioni a tempo determinato di personale stagionale e per forme di flessibilità del lavoro. Questa possibilità può essere utilizzata per la quota di proventi che è destinata al “miglioramento della circolazione delle strade”. Le utilizzazioni possono essere due: le assunzioni stagionali e le “forme flessibili di lavoro”. Sulla prima di tali utilizzazioni non sorgono particolari problemi interpretativi, che invece si pongono –ed occorrono al riguardo dei chiarimenti interpretativi- sulla nozione di “forme flessibili di lavoro”. In particolare, occorre chiarire se ciò si riferisca solo alle forme di assunzione flessibile, cioè il tempo determinato, il contratto di somministrazione o il contratto di formazione e lavoro. Ovvero se in tale ambito si debbano considerare anche le forme di flessibilità nella utilizzazione, come ad esempio lo straordinario, il turno, la reperibilità. E, nel caso in cui si aderisca, come peraltro la formula utilizzata dal legislatore sembra ipotizzare alle forme di flessibilità della utilizzazione, se la novella dia la possibilità di prevedere forme di finanziamento aggiuntivo di tali prestazioni, cioè in altri termini il rapporto che si deve stabilire con le disposizioni contrattuali.



COMMI

COMMA 158 - I dirigenti possono nominare i messi notificatori per le entrate dell'ente

COMMA 159 - I messi possono essere scelti tra: i dipendenti dell'ente, i dipendenti della società che gestisce i tributi o privati che hanno i necessari requisiti

COMMA 160 - Compiti del messo notificatore

COMMA 179 - Attribuzione da parte dei dirigenti dei poteri di accertamento, contestazione immediata, redazione e sottoscrizione del relativo verbale

COMMA 180 - Non attribuzione dei poteri di contestazione delle violazioni al Codice della Strada

COMMA 181 - Definizione dei requisiti per lo svolgimento di tali poteri

COMMA 182 - Definizione dei requisiti morali per lo svolgimento di tali poteri

COMMA 199 - L'Agenzia del territorio salvaguarda gli attuali standard; il suo personale può essere assegnati ai comuni anche mediante distacco

COMMA 404 - Criteri per la razionalizzazione del funzionamento delle PA centrali e per conseguire obiettivi di risparmio nella relativa spesa. Tali criteri sono attuati tramite specifici regolamenti

COMMA 405 - Termine di 18 mesi dalla emanazione dei regolamenti per la loro attuazione

COMMA 406 - Abrogazione delle norme precedentemente in vigore

COMMA 407 - Entro il mese di febbraio le amministrazioni adottano la proposta di regolamento, corredato da relazione tecnica e finanziaria e da un piano operativo, che viene trasmessa al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero dell'economia e delle finanze che hanno 1 mese per esaminarli

COMMA 408 - Le amministrazioni adottano entro il mese di marzo programmi di riallocazione del personale in esubero negli uffici di supporto, tali piani sono approvati con DPCM; nelle more divieto di nuove assunzioni

COMMA 409 - Verifica semestrale dello stato di attuazione da parte dei Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme e l'innovazione nelle PA

COMMA 410 - Divieto di effettuare assunzioni da parte delle PA che non adottano entro i termini tale regolamento

COMMA 411 - Compiti di monitoraggio e di comunicazione dei suoi esiti attribuiti ai servizi di controllo interno

COMMA 412 - Adozione di linee guida da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri

COMMA 413 - La direttiva annuale dei Ministri contiene piani e programmi specifici sui processi di riorganizzazione

- COMMA 414 - Il mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati è valutato ai fini del compenso di risultato dei dirigenti
- COMMA 415 - Istituzione a livello governativo della Unità per la riorganizzazione
- COMMA 416 - Risparmi di almeno 7 mln di euro nel 2007, 14 nel 2008 e 20 nel 2009
- COMMA 417 - Istituzione del Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici
- COMMA 418 - Con DPCM sono fissati i criteri per la ripartizione di tali risorse e per la definizione dei requisiti minimi
- COMMA 419 - Le PA che utilizzano tale Fondo non possono per i 5 anni successivi effettuare assunzioni di lavoratori precari; in caso di violazione matura la responsabilità patrimoniale
- COMMA 420 - Il Fondo è alimentato con 5 mln di euro e con i risparmi sui tassi di interesse per l'incameramento da parte dello Stato dei rapporti bancari cd dormienti e per i dividendi erogati dalla società pubbliche
- COMMA 421 - Esenzione dei commissari straordinari dai vincoli posti in tema di personale statale dal DL cd Bersani Visco, n. 223/2006
- COMMA 425 - Delega per la riforma della struttura periferica del Ministero dell'interno
- COMMA 426 - Revisione della struttura periferica del Ministero dell'economia e delle finanze su base regionale e/o interregionale
- COMMA 427 - Riordino delle strutture centrali e periferiche del Ministero dell'economia
- COMMA 428 - Variazione della denominazione delle strutture periferiche del Ministero dell'economia
- COMMA 429 - Possibilità di convenzione tra gli uffici territoriali del Ministero dell'economia e le ASL per lo svolgimento dei compiti medici di verifica
- COMMA 440 - Razionalizzazione e contenimento del numero degli addetti degli uffici di supporto degli enti pubblici nazionali
- COMMA 441 - Attuazione di tali interventi entro 3 mesi
- COMMA 442 - Comunicazione di tali programmi al Dipartimento della funzione pubblica ed alla Ragioneria Generale dello Stato
- COMMA 443 - Attuazione di tali interventi entro 1 anno
- COMMA 444 - Monitoraggio da parte dei servizi di controllo interno
- COMMA 445 - Scioglimento degli organi e nomina di un commissario in caso di inadempienza



- COMMA 446 - Pagamento centralizzato degli stipendi ai dipendenti dello Stato
- COMMA 447 - Definizione di specifiche convenzioni
- COMMA 519 - Stabilizzazione da parte delle PA centrali del personale precario
- COMMA 523 - Le PA centrali possono effettuare nel 2008 e nel 2009 assunzioni a tempo indeterminato entro il tetto del 20% della spesa per i dipendenti cessati nell'anno precedente
- COMMA 524 - Indizione di un corso concorso per i segretari comunali della durata di 9 mesi, seguito da un tirocinio pratico di 3 mesi e con una verifica di apprendimento durante il corso
- COMMA 526 - Il tetto per le stabilizzazioni di personale precario è fissato nel 40% della spesa per il personale cessato dal servizio nell'anno precedente
- COMMA 528 - Trasformazione in rapporti a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro
- COMMA 529 - Riserva del 60% delle assunzioni a tempo determinato ai cococo in servizio, allo scorso 29 settembre, di almeno 1 anno di anzianità
- COMMA 546 - Tetto per gli incrementi contrattuali del personale delle PA centrali
- COMMA 547 - Immediata esigibilità degli aumenti contrattuali
- COMMA 548 - Accorciamento dei termini per l'entrata in vigore dei contratti
- COMMA 554 - Le somme per gli aumenti contrattuali sono comprensive degli oneri contributivi e dell'IRAP
- COMMA 556 - Il tetto degli aumenti per il personale statale si applica a quello degli altri comparti ed i relativi oneri sono posti a carico dei singoli enti
- COMMA 557 - Gli enti locali soggetti al patto di stabilità devono garantire il risparmio della spesa per il personale, anche utilizzando le disposizioni previste per lo Stato. Non si applicano né i vincoli di riduzione di almeno l'1% della spesa per il personale 2004 né i tetti alle assunzioni a tempo indeterminato
- COMMA 558 - Possibilità per gli enti locali soggetti al patto di stabilità di stabilizzazione del personale non dirigente in servizio da almeno 3 anni e di LSU. Occorre ricorrere a procedure concorsuali, salvo che ciò sia avvenuto all'atto delle assunzioni a tempo determinato
- COMMA 559 - Possibilità per gli enti locali e le regioni di inquadrare, a domanda, il personale proveniente dai consorzi agrari entro le dotazioni organiche
- COMMA 560 - Obbligo per gli enti locali soggetti al patto di stabilità di riservare almeno il 60% dei posti a tempo determinato ai cococo di nomina non politica in servizio da almeno 1 anno alla data dello scorso 29 settembre
- COMMA 561 - Divieto per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto

- COMMA 562 - Gli enti locali non soggetti al patto di stabilità non devono superare il tetto di spesa del personale 2004 e possono effettuare assunzioni, comprese le stabilizzazioni, entro il tetto delle cessazioni dell'anno precedente
- COMMA 563 - Inquadramento, anche in soprannumero, presso gli enti in cui prestano servizio del personale appartenente alla Amministrazione autonoma dei monopoli di stato distaccato presso l'Ente tabacchi italiani
- COMMA 564 - Possibilità di destinare una quota dei proventi delle sanzioni per le violazioni al codice della strada alle assunzioni con forme flessibili
- COMMA 565 - Contenimento della spesa per il personale della sanità
- COMMA 579 - Obbligo di sentire le organizzazioni sindacali sui provvedimenti sul personale e di razionalizzazione dell'organizzazione
- COMMA 580 - Nascita della Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle PA-Scuola nazionale della PA, chiamata anche Agenzia per la formazione. Soppressione dal 31 marzo della SSPA e coordinamento della Agenzia nei confronti delle altre scuole statali di formazione
- COMMA 581 - Definizione dei compiti della Agenzia per la formazione
- COMMA 582 - Attribuzione dei compiti di assunzione e formazione dei dirigenti pubblici e definizione dei compiti della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale
- COMMA 583 - Formazione di un albo delle società di formazione del personale delle PA
- COMMA 584 - Definizione annuale del piano delle assunzioni dei dirigenti della PA
- COMMA 585 - Delega alla emanazione di uno specifico regolamento di razionalizzazione delle strutture pubbliche di formazione
- COMMA 586 - Risparmio di almeno 3 mln di euro nel 2007 e 6 nel 2008 e 2009 che deve derivare da tale razionalizzazione
- COMMA 715 - Cessazione degli incarichi ex art. 100 del TUEL, delle cococo e degli incarichi di revisore dei conti nei comuni sciolti per sospetto di infiltrazioni mafiose
- COMMA 767 - Finanziamento dell'avvio della previdenza complementare dei dipendenti pubblici
- COMMA 910 - Modifiche al DLgs n. 626/1994 in tema di obblighi di sicurezza
- COMMA 911 - Obbligazione verso i lavoratori in solido dell'appaltatore e del subappaltatore
- COMMA 1156 - Nuove convenzioni per 1 mln di euro per lavori socialmente utili con LSU impegnati da almeno 7 anni nei comuni al di sotto di 50.000 abitanti; possibilità di assunzione di 2450 LSU nei comuni al di sotto di 5.000 abitanti



per la copertura di posti vuoti in dotazione organica

COMMA 1166 - Proroga di 1 anno delle convenzioni per i lavori socialmente utili

COMMA 1180 - Obbligo di comunicazione al Servizio del lavoro entro il giorno antecedente alla instaurazione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, nonché dei tirocini di formazione ed orientamento; in caso di urgenza la comunicazione può essere effettuata entro i 5 giorni successivi

COMMA 1184 - Effettuazione delle comunicazioni relative alla instaurazione di rapporti di lavoro vanno effettuate in forma telematica

Norme in materia di personale nel D. L. n. 223/2006

Il Decreto Legge n. 223/2006, nel testo convertito in legge dal Parlamento, detta cinque importanti previsioni per la gestione del personale nelle Pubbliche Amministrazioni: la irrogazione di sanzioni per gli enti locali che non rispettano il vincolo della riduzione nel 2006 rispetto al 2004 di almeno l'1% del costo del personale, l'esclusione delle spese per le assunzioni a tempo determinato e per le collaborazioni coordinate e continuative dal costo del personale per gli enti virtuosi, l'abrogazione della possibilità per i dipendenti pubblici di restare in servizio fino a 70 anni di età, l'introduzione di ambiti più ristretti entro cui le PA possono conferire incarichi di collaborazione ed il rafforzamento della pubblicità per tali incarichi. Si dispone inoltre che la comunicazione del conto annuale del personale sia trasmessa da parte degli enti locali anche alle loro associazioni.

Siamo dinanzi a disposizioni che continuano a muoversi nella direzione delle misure di restrizione per la gestione del personale degli enti locali, restrizioni che in questo provvedimento non operano tanto sul versante della spesa quanto sulla introduzione di nuovi vincoli di tipo procedurale, anche attraverso la previsione di specifici meccanismi di controllo e di sanzione. Siamo comunque, al di là delle valutazioni di tipo politico, dinanzi a disposizioni che si pongono in una linea di sostanziale continuità con le prescrizioni contenute nella legge finanziaria 2006.

Il che è peraltro manifestato in forma espressa dal fatto che le previsioni dettate in materia di conferimento degli incarichi di collaborazione sono sostanzialmente le stesse contenute nel testo del DL n. 4/2006, provvedimento che per questa parte non è stato però convertito in legge. Ed infatti contro queste disposizioni, in particolare contro la norma per cui sono previste sanzioni per gli enti inadempienti rispetto all'obbligo di diminuzione della spesa per il personale, si è subito mossa l'Anci e, con essa, le altre associazioni degli enti locali. Si deve al riguardo sottolineare la attenzione, più marcata che in passato, dedicata dalla disposizione a che le modalità della sua applicazione concreta siano decise in modo concertato tra Governo ed associazioni degli enti locali.

In sede di conversione il Parlamento, recependo le proteste dell'Anci contro le disposizioni della legge finanziaria che hanno introdotto limiti alla spesa per il personale, ha apportato una importante correzione che mitiga la durezza del vincolo del contenimento di questa spesa nella misura di almeno l'1% rispetto al 2004. Sono esclusi gli oneri sostenuti per incarichi conferiti nel 2005 per le assunzioni a tempo determinato e per le collaborazioni coordinate e continuative per gli enti che hanno avuto condizioni di avanzo negli ultimi tre esercizi. In tal modo questi oneri non incidono sulla spesa per il personale 2006, visto che essi sono nati in un periodo antecedente alla imposizione di questa limitazione.



La norma dovrebbe consentire a numerosi enti di raggiungere l'obiettivo di restare dentro i vincoli posti dalla disposizione e non ne altera il carattere di fondo.

Non vi sono invece, quanto meno a livello diffuso, obiezioni alla disposizione che abroga la possibilità di trattenere in servizio dipendenti fino a 70 anni di età: è questo un concreto avvio, quanto meno in termini di segnale, del processo di svecchiamento dei dipendenti pubblici. Ricordiamo che negli ultimi anni, in particolare in seguito alla introduzione di limiti al turn over, l'età media dei dipendenti pubblici si è innalzata. Né pesanti obiezioni sono state mosse al rafforzamento dei vincoli al conferimento di incarichi di collaborazione, Ricordiamo che il DPEF detta lo stesso tipo di indicazione, cioè la progressiva riduzione di questa voce di spesa.

LA SANZIONE PER LA MANCATA RIDUZIONE DELLA SPESA PER IL PERSONALE

Viene prevista, dall'articolo 30 del Decreto Legge cd Bersani, la modificazione del comma 204 della legge finanziaria n. 266/2005, legge finanziaria 2006. Viene abrogato il vincolo in base al quale i revisori dei conti degli enti locali avevano l'obbligo di comunicare alla Ragioneria Generale dello Stato entro i 60 giorni successivi alla chiusura dell'esercizio finanziario, quindi entro i primi giorni del mese di marzo, il rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa del personale di almeno l'1% rispetto a quella dell'anno 2004. Tale obbligo è previsto, lo ricordiamo, tanto per l'anno 2006, che per il 2007 ed il 2008.

La nuova disposizione detta una norma di principio, e cioè la irrogazione della sanzione per gli enti locali inadempienti del divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo, e rinvia per la sua applicazione concreta a modalità operative che saranno definite in modo congiunto tra associazioni degli enti locali e Governo.

Attraverso questo intervento il legislatore risolve i dubbi esistenti sulla concreta applicazione delle previsioni della legge finanziaria e ne rafforza il contenuto. Essa non indicava nessuna specifica sanzione, ma prevedeva forme di monitoraggio e controllo da parte della Ragioneria Generale dello Stato e della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Al di là della considerazione per cui il mancato rispetto dell'obbligo di riduzione potrebbe determinare l'invio degli ispettori del Ministero dell'Economia e delle Finanze sui costi della gestione del personale, la circolare n. 9/2006 della Ragioneria Generale dello Stato ipotizzava la possibile apertura di procedimenti dinanzi alla Corte dei Conti. Ricordiamo che, comunque, il controllo effettuato dalle sezioni regionali di controllo della magistratura contabile non hanno finalità giurisdizionali o di segnalazione alla Procura della Corte dei Conti, ma finalità di tipo collaborativo, sono cioè finalizzate alla segnalazione all'ente locale degli esiti di tale attività.

Siamo dinanzi ad una sanzione che si applica con le stesse metodologie che sono previste dall'ordinamento per il mancato rispetto del patto di stabilità. Cioè il non avere rispettato il vincolo della riduzione della spesa per il personale non determina il maturare di responsabilità dei dirigenti e/o degli amministratori, ma "solo" (si fa per dire) la impossibilità di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo. Una ipotesi di

responsabilità personale in capo a dirigenti e/o amministratori potrà maturare, in analogia alla interpretazione data dalla Corte dei Conti per il mancato rispetto del patto di stabilità, solo nel caso in cui le amministrazioni non daranno attuazione al divieto legislativo di effettuare nuove assunzioni.

La norma è dettata per le regioni e per gli enti locali. Così come il vincolo della riduzione della spesa del personale si applica a tutte queste amministrazioni: nessuna di esse è esclusa dalla sanzione stessa. Per cui essa si applica a tutti i comuni, a prescindere dalla dimensione demografica, alle province, alle comunità montane, alle unioni di comuni, alle comunità isolate ed ai consorzi che sono un ente locale.

La norma vieta “le assunzioni di personale a qualsiasi titolo”, ambito in cui sono comprese sicuramente le assunzioni a tempo indeterminato e quelle a tempo determinato. Occorre chiarire in sede interpretativa, ma in questa occasione la norma individua anche uno specifico soggetto chiamato a svolgere tale attività, se questo divieto si estende ad alcune casistiche specifiche: le assunzioni di disabili per raggiungere la soglia minima prevista per ogni ente dalla normativa, e le mobilità. Ed ancora, anche se in questo caso la lettura delle disposizioni, soprattutto in rapporto alle previsioni della legge finanziaria 2006 fa propendere in senso negativo, se il divieto si estende al conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa ed al ricorso ai contratti di somministrazione.

L'APPLICAZIONE DELLA SANZIONE

Dettata la norma di principio il DL rinvia le modalità di sua concreta applicazione ad uno specifico tavolo tecnico che deve essere istituito ed attivato entro il prossimo 30 settembre attraverso uno specifico Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata, cioè attraverso il ricorso al metodo della concertazione. Ne faranno parte rappresentanti di regioni ed associazioni degli enti locali e, per il Governo, i delegati della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Dipartimento per gli Affari Regionali. Da sottolineare, a conferma del ruolo crescente di questo dicastero, la previsione della loro presenza; ricordiamo che, sulla base delle previsioni contenute nel DL sul cd spaccettamento dei ministeri, il dicastero degli Affari Regionali potrà avvalersi delle strutture del Ministero dell'Interno.

La norma individua in modo preciso i compiti di questo tavolo tecnico. In primo luogo esso deve acquisire la documentazione proveniente da parte delle singole amministrazioni, per cui spetterà a tale soggetto dettare le modalità ed i tempi entro cui gli enti dovranno effettuare le comunicazioni sul rispetto del vincolo della riduzione della spesa per il personale. Si dispone che la acquisizione di questi dati debba avvenire necessariamente attraverso il Ministero dell'economia e delle finanze. Si prescrive altresì che tali informazioni debbano essere certificate dall'organo di revisione contabile, confermando così l'accresciuto ruolo attribuito a questo organo.

In secondo luogo il tavolo tecnico dovrà stabilire le modalità ed i criteri per il controllo, anche a campione, del rispetto del vincolo. Tale controllo dovrà essere esteso anche ai comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti ed alle comunità

montane con popolazione inferiore a 50.000 abitanti. Ricordiamo che questi sono gli enti che, sulla base delle disposizioni della finanziaria 2006, non erano tenuti alla trasmissione in forma telematica delle informazioni con cadenza trimestrale sul rispetto del vincolo della riduzione della spesa per il personale. In terzo luogo esso dovrà verificare l'applicazione della prescrizione da parte degli enti locali e delle regioni, compito strettamente connesso ai due precedenti.

Ed infine esso sarà chiamato a definire le proposte attraverso cui raggiungere l'obiettivo di conseguire risparmi "strutturali" di spesa per il personale delle regioni e degli enti locali, con ciò confermando la indicazione, peraltro ribadita anche nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, del progressivo risparmio della spesa per il personale.

Si stabilisce altresì che tali informazioni debbano essere accompagnate dalla indicazione "delle misure adottate e dei risultati conseguiti". La mancata comunicazione dei dati sugli esiti dei risparmi è sanzionata, come il mancato raggiungimento del risparmio dell'1% delle spese di personale: il divieto di effettuare "assunzioni di personale a qualsiasi titolo".

Si devono attendere le indicazioni del tavolo tecnico sulla decorrenza delle sanzioni (che verosimilmente si può immaginare nell'anno successivo), sul riferimento ai dati di competenza e non di cassa, sul documento a cui fare riferimento (che si può immaginare nel consuntivo o comunque, come per il patto, in una specifica attestazione del responsabile del servizio economico finanziario).

L'articolo aggiunge il comma 204 bis alla legge finanziaria 2006 e, in tale disposizione, si stabilisce che gli esiti della attività di controllo siano comunicati alla Corte dei Conti per essere utilizzate nella definizione del referto sul costo del lavoro pubblico. Prosegue, in altri termini, la scelta di rafforzare gli strumenti di conoscenza e di intervento della magistratura contabile, con funzioni di controllo che non hanno natura né ispettiva né giurisdizionale, ma finalità collaborative. Ricordiamo che i revisori dei conti devono, sulla base delle previsioni della legge finanziaria 2006, trasmettere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti una relazione sul bilancio preventivo e sul consuntivo. E che in tali documenti, per espressa indicazione della sezione autonomie, sono comprese (soprattutto per i comuni al di sopra di 5.000 abitanti e le province) le informazioni sulla spesa per il personale.

IL CONTENIMENTO DELLE SPESE PER IL PERSONALE

La legge di conversione del DL n. 223/2006 prevede un drastico allentamento dei criteri per il calcolo delle spese del personale su cui operare in ognuno degli anni del triennio 2006/2008 la riduzione dell'1% rispetto al 2004. Tale allentamento opera per gli enti virtuosi. Tali sono le amministrazioni che "sono in condizione di avanzo negli ultimi tre esercizi". Si tratta di una locuzione abbastanza ampia, che permette di ricomprendere un numero assai ampio di amministrazioni. Non è prevista una entità minima, né in valore assoluto né in valore relativo rispetto al volume del bilancio. La formula non prevede un richiamo al rispetto del patto di stabilità, ma ricordiamo che tali enti non possono effettuare assunzioni a tempo

determinato né conferire incarichi di collaborazione coordinata e continuativa. La norma prevede che tali oneri siano esclusi non in assoluto, ma per quelli conferiti o per le assunzioni effettuate nel 2005. È evidente la ratio: escludere gli oneri che derivano da decisioni assunte dalle amministrazioni prima della introduzione del vincolo della riduzione della spesa per il personale. È altrettanto evidente che la norma non stravolge il carattere di tale vincolo, che continua ad essere confermato nel suo impianto e che, anzi, con la introduzione della sanzione, è stato rafforzato. Siamo dinanzi, in altri termini, ad una forma di razionalizzazione che rende meno traumatico l'impatto iniziale del vincolo.

IL TRATTENIMENTO IN SERVIZIO

Il personale pubblico non potrà chiedere, né ovviamente ottenere, di restare in servizio fino a 70 anni di età. Questa possibilità ha cioè avuto una vita assai breve. Per cui il tetto dei 67 anni di età, cioè due anni oltre la maturazione dei requisiti massimi per la permanenza in servizio, non è in alcun modo superabile. Il restare in servizio fino a 67 anni di età è frutto di una scelta discrezionale del dipendente e le amministrazioni non hanno possibilità di incidere su tale scelta, per cui ciò non ha effetti sulle assunzioni. Mentre la possibilità di restare in servizio fino a 70 anni di età era sì attivata dalla richiesta del soggetto interessato, ma subordinata all'assenso discrezionale da parte delle amministrazioni e costituiva, ai fini del tetto, una nuova assunzione. La norma detta prescrizioni per la prima applicazione relativamente alle autorizzazioni al trattenimento in servizio fino a 70 anni di età già disposte dalle Pubbliche Amministrazioni. Tali autorizzazioni continuano a mantenere la propria validità, in particolare per le condizioni giuridiche ed economiche, sulla base delle regole in vigore nel momento in cui sono state adottate. Per cui se esse erano disposte con durata triennale non si può incidere nel senso di considerarle caducate, mentre se la durata era inferiore, il loro effetto viene naturalmente a cessare al momento della scadenza.

Si dispone inoltre che il conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato nelle PA non possa essere effettuato nei confronti di persone che superino tale tetto di età. Con il che si pone un limite chiaro ed univoco. Si deve ritenere che queste previsioni non si applichino ai direttori generali, stante la loro non immediata assimilabilità agli incarichi dirigenziali

GLI INCARICHI DI COLLABORAZIONE

Il Decreto, con una disposizione che riproduce sostanzialmente le previsioni, non convertite in legge, dell'articolo 13 del DL n. 4/2006, introduce limiti al conferimento di incarichi di collaborazione e rafforza gli obblighi di pubblicità. Si prevede inoltre che siano indicati con uno specifico Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri i tetti della retribuzione per i dirigenti generali assunti con contratto a tempo determinato. Ricordiamo che questa ultima disposizione non è immediatamente applicabile agli enti locali ed alle regioni, ma costituisce indubbiamente per

esse una norma di principio a cui è opportuno attenersi. Le norme sugli incarichi di collaborazione rientrano nella competenza legislativa concorrente, per cui lo Stato può dettare previsioni di principio, perché siamo in una materia compresa nell'ambito del "contenimento della spesa e del coordinamento della finanza pubblica". Il testo riprende i principi già dettati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti, in particolare sui seguenti punti: la necessità della assegnazione di compiti specifici ed aggiuntivi rispetto alle attribuzioni di istituto che devono invece essere svolte con personale dipendente. Ed ancora la assenza di personale dipendente in possesso di analoghe competenze. Ed inoltre la limitazione del conferimento di incarichi ai soli casi di elevate professionalità. Ed infine la utilizzazione di criteri selettivi pre-determinati per la scelta del soggetto a cui conferire l'incarico. Ricordiamo che la magistratura contabile ha inoltre previsto la necessità di determinare il compenso in modo contenuto e comunque rapportato alla attività svolta, alla sua qualità e quantità, nonché ai benefici conseguiti dall'ente.

Un punto da chiarire è l'ambito di applicazione delle nuove regole, e cioè se esse si riferiscono ai soli incarichi occasionali, ovvero se si estendono anche a quelli di collaborazione coordinata e continuativa e se sono escluse specifiche tipologie di incarico, che possiamo definire necessitate, quali la progettazione di opere pubbliche, lo svolgimento di compiti obbligatori, l'assistenza nei contenziosi legali etc. A parere di chi scrive nell'ambito definito dal legislatore rientrano tutti gli incarichi di collaborazione.

Vediamo le specifiche previsioni legislative. In primo luogo occorre ricordare la necessità di motivazione nel conferimento dell'incarico, necessità che ricordiamo essere prevista per qualunque atto amministrativo. Viene stabilito in modo espresso che la natura dell'incarico debba essere riconducibile ai compiti cui l'ente è istituzionalmente preposto o, meglio, "alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente". Gli enti devono accertare, ed indicarlo nella motivazione del provvedimento con cui viene conferito l'incarico, che non è possibile "fare fronte con personale in servizio". A tale limitazione è possibile, ci dice il Decreto, sostituire quella per cui l'ente si trovi in una condizione di "impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno". Siamo dinanzi ad una estensione dell'ambito di conferimento degli incarichi, per cui basta dimostrare che un dipendente non possa essere spostato senza che ciò determini conseguenze negative per l'ente. La motivazione della assenza deve risultare non in termini generici, ma deve essere confortata da dati di fatto e da una indagine, anche se sommaria. Tale accertamento non riguarda solo la specifica unità organizzativa, cioè l'area, il settore, il dipartimento, il servizio, l'ufficio etc, ma l'intero ente. Ed ancora, è possibile conferire incarichi di collaborazione solo per prestazioni "altamente qualificate". Si prescrive inoltre che l'incaricato deve possedere "provata competenza". Ovviamente gli effetti di questa disposizione, soprattutto se si includono nell'ambito di applicazione della norma le co.co.co., è di notevole rilievo concreto.

Il conferimento dell'incarico di collaborazione deve soddisfare ad un bisogno dell'ente che non deve avere non una natura strutturale o indeterminata o di lungo periodo, ma una durata "temporanea". In altri termini, le esigenze di istituto e

relative alla attività ordinaria non possono essere soddisfatte con il conferimento di incarichi di collaborazione e le proroghe possono essere effettuate non in via ordinaria, ma avere un carattere eccezionale ed essere specificamente motivate.

La norma opera un sostanziale avvicinamento con l'istituto del lavoro a progetto introdotto dalla legge Biagi per il settore privato: l'incarico deve corrispondere "ad obiettivi e progetti specifici e determinati". Il che serve a distinguere in modo netto e preciso tale istituto dallo svolgimento delle attività ordinarie, da soddisfare con le assunzioni ovvero con il ricorso a forme di razionalizzazione ovvero con le esternalizzazioni o gli appalti. Ovviamente gli incarichi devono soddisfare a compiti istituzionali dell'ente. E ancora gli enti si devono dotare di "procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione". Cioè si devono preventivamente determinare i criteri per la scelta dei soggetti cui conferire gli incarichi di collaborazione. Occorre cioè che le amministrazioni si diano regolamenti che si uniformino alle norme di principio dettate dal Decreto. Gli enti locali non devono necessariamente darsi regole per la selezione comparativa, ma appare difficile, e comunque non è auspicabile, che non si dettino di simili procedure.

Ricordiamo che l'obbligo di prevedere in un regolamento i criteri per il conferimento degli incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni locali è stato espressamente previsto nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, articolo 110, comma 6. Si impone, infine, di definire "durata, luogo, oggetto e compenso". Cioè le amministrazioni devono, preventivamente o almeno contestualmente, definire tali elementi, così da restringerne l'ambito di possibile utilizzazione arbitraria e da vincolare la stessa al ricorso a specifici criteri predeterminati.

LA PUBBLICITÀ

Vengono rafforzati, con evidenti scopi di aumento del controllo, gli obblighi di pubblicità sul conferimento degli incarichi. La nuova disposizione è dettata con una legge, il che consente di superare la tutela della riservatezza personale, cioè della privacy. In primo luogo, tutte le informazioni relative all'oggetto, alla durata ed al compenso dei collaboratori devono essere inserite nelle banche dati telematiche dell'ente ed essere così rese accessibili al pubblico.

Si stabilisce inoltre l'ampliamento delle finalità a cui deve tendere la utilizzazione di queste informazioni (essere utilizzate nel futuro in modo da consentire la loro massima pubblicità e trasparenza) da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, cui tutte le PA sono tenute a dare informazione sugli incarichi di collaborazione conferiti.

LE ALTRE DISPOSIZIONI

Il DL n. 223/2006, nel testo convertito in legge dal Parlamento, dispone che il conto annuale del personale sia dagli enti locali sia inviato, come per il passato, alla Ragioneria Generale dello Stato, la quale provvederà alla trasmissione di tali dati all'Associazione Nazionale dei Comuni, alla Unione delle Province d'Italia



ed alla Unione Nazionale dei Comuni e delle Comunità Montane. La norma, della quale dovranno essere dettate le modalità applicative, dà attuazione ad un principio contenuto nello stesso DLgs n. 165/2001. Si dispone inoltre, ed anche in questo caso siamo dinanzi ad una norma che è stata introdotta nella legge di conversione, che una quota dei proventi derivanti ai comuni per il rilascio della carta di identità elettronica sia assegnata agli stessi enti. Una volta che tali risorse entreranno nelle disponibilità delle amministrazioni potranno dalle stesse, tramite un impinguamento del fondo, anche essere utilizzate per compensare gli eventuali impegni aggiuntivi del personale. Si prevede inoltre che, per i dirigenti generali dello Stato, con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sia definito il tetto massimo per il loro trattamento economico, tenendo conto dei criteri di perequazione e di contenimento della spesa. Per il complesso delle spese per questi dirigenti è inoltre imposto il vincolo della riduzione complessiva di almeno il 10% delle spese sostenute. Per le amministrazioni statali il vincolo della riduzione della spesa per gli incarichi di consulenza è ridotto, rispetto agli anni precedenti, dal 50 al 40%.

Con una norma da considerare come disposizione di principio per gli enti locali si stabilisce la riduzione del 30% della spesa che le amministrazioni pubbliche hanno sostenuto nell'anno 2005 per gli organi collegiali e per quelli monocratici. Tale disposizione si inserisce nell'ambito della riduzione degli oneri per le commissioni. Essa non si applica agli organi di direzione, amministrazione e controllo, quindi non si applica, ad esempio, ai revisori dei conti ed ai nuclei di valutazione.

IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEI DIRIGENTI DI LIVELLO GENERALE

Le Pubbliche Amministrazioni centrali devono contenere, sulla base delle previsioni dettate dall'articolo 34 del DL n. 223/2006, l'importo del corrispettivo da riconoscere ai dirigenti generali e lo devono graduare in relazione al rilievo degli incarichi conferiti: il compenso così determinato ha una natura provvisoria, il cui termine coincide con la emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che fisserà i criteri a cui tutte le singole amministrazioni devono attenersi nella fissazione di questo compenso. Si può ritenere che tale regola costituisca una indicazione di principio anche per le amministrazioni locali. Sono queste le principali indicazioni contenute nella Direttiva n. 4 del 26 luglio 2006 del Ministro per le riforme e le innovazioni nelle PA. Essa è stata adottata per dare applicazione all'articolo 34, comma 1, del DL n. 223/2006.

Questa norma, lo ricordiamo, dispone che il tetto dei trattamenti economici da corrispondere ai titolari di uffici dirigenziali di livello generale, attribuiti ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4 del DLgs n. 165/2001, sia fissato con uno specifico Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che deve essere adottato di concerto con il Ministro per l'economia e le finanze. Ricordiamo che i soggetti interessati sono coloro a cui, con contratto a tempo determinato, sono attribuiti incarichi di Segretario Generale, di Capo Dipartimento e di titolarità di uffici dirigenziali di livello generale. La Direttiva è rivolta direttamente alle amministrazioni statali, non

esistendo peraltro negli enti locali una differenziazione di inquadramento all'interno della categoria dei dirigenti. Ma non vi è alcun dubbio che le sue linee guida costituiscono dei principi per le amministrazioni locali e che ogni deroga, tanto più se determina oneri più elevati per le PA, deve essere espressamente suffragata da specifiche motivazioni.

IL TRATTAMENTO PROVVISORIO

La Direttiva, le cui linee guida saranno verosimilmente riprese nell'emanando DPCM, detta le regole a cui le singole amministrazioni si devono attenere nella individuazione del trattamento economico, individuazione che ha un carattere transitorio. Per scegliere i criteri da utilizzare concretamente occorre tenere presenti le finalità a cui tende la novella legislativa e che possono essere riassunte nel contenimento della spesa pubblica e nella perequazione del trattamento economico dei dirigenti. Le Pubbliche Amministrazioni sono impegnate, in primo luogo, a non concedere alcun aumento rispetto a quello in godimento, sia direttamente sia nel caso in cui il precedente titolare non sia stato confermato. Nel caso di conferimento dell'incarico ad un soggetto diverso occorre procedere ad una graduazione del suo peso ed alla sua individuazione in relazione alle risorse facenti parte del fondo per il trattamento economico accessorio, indennità di posizione e di risultato, dei dirigenti. Occorre inoltre tenere conto degli incrementi che sono stati previsti dai rinnovi del contratto nazionale. In altri termini, si ricorda che le risorse per la corresponsione di questo trattamento economico devono essere prelevate dallo specifico fondo, il che costituisce un tetto per la definizione della loro misura, tetto che può variare tra le singole amministrazioni in relazione alla quantità di risorse disponibili ivi esistenti. Il che impone alle singole amministrazioni di programmare preventivamente e per tempo la utilizzazione delle risorse disponibili.

Ovviamente la misura sia della indennità di posizione che di quella di risultato, per quest'ultima nella percentuale massima che può essere raggiunta sulla base degli esiti della valutazione, devono essere indicate nel contratto individuale.

Le amministrazioni sono quindi invitate a graduare la misura della indennità di posizione sulla base, oltre che delle disponibilità del fondo per il trattamento economico accessorio, degli specifici criteri che si sono date in relazione al livello di responsabilità, alla rilevanza ed alla collocazione istituzionale dell'ufficio e, per quella di risultato, agli esiti effettivi della attività per come accertati attraverso gli strumenti di controllo interno di cui al DLgs n. 286/1999. E ricordando che appare largamente preferibile, per l'interesse pubblico, incentivare il trattamento economico collegato al raggiungimento dei risultati.

L'ONNICOMPENSIVITÀ

La presa di posizione del Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni, sottolinea con molta decisione che



il trattamento economico dei dirigenti pubblici ha carattere onnicomprensivo. Esso remunera, cioè, tutti gli incarichi relativi alle attività svolte, nonché quelli conferiti dalla amministrazione di provenienza o su sua designazione. E' questa una prescrizione che, in particolare dopo il parere reso nello scorso autunno dalla Commissione Speciale per il Pubblico Impiego del Consiglio di Stato, deve essere applicata integralmente da parte delle singole amministrazioni. Ricordiamo che l'aggiramento di tale vincolo determina i presupposti per la formazione della responsabilità amministrativa.

Pertanto, la attribuzione di incarichi aggiuntivi, ci ricorda la Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica, può essere specificamente remunerata nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Essi, per la dirigenza statale, prevedono infatti la possibilità di aumentare le indennità di posizione e di risultato: la misura massima di tale incremento è fissata in una quota compresa tra il 50 ed il 60% dei compensi spettanti a tali dirigenti. Tale misura, opportunamente graduata in relazione al rilievo ed al carico di lavoro di tali incarichi, deve essere indicata nel contratto individuale.

Norme in materia di personale nel D. L. n. 4/2006

Gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo determinato entro ambiti che sono stati fortemente circoscritti e limitati dal legislatore con le disposizioni dettate dalla legge finanziaria 2006 e dal Decreto Legge n. 4/2006. Le restrizioni dettate dalla legge finanziaria incidono sul volume delle spese, quelle dettate dal DL n. 4/2006 sulle motivazioni in base alle quali è possibile ricorrere a questo istituto, sul percorso decisionale e sulle procedure da utilizzare.

Alla base di tali interventi legislativi vi è soprattutto la scelta legislativa di restringere l'ambito di applicazione di un istituto che negli ultimi anni è stato utilizzato in misura sempre più marcata da parte delle amministrazioni locali e, più in generale, da parte delle PA. L'aumento del personale assunto a termine è stato dovuto alla necessità di far fronte alle carenze di dipendenti ed alla impossibilità di assumerne a tempo indeterminato a causa dei vincoli imposti dalle leggi finanziarie. È infatti cresciuto il numero dei comuni e delle province che non possono effettuare assunzioni a tempo indeterminato per fare fronte alle proprie esigenze di coprire le cessazioni di personale che si sono verificate, di esercitare le nuove attribuzioni trasferite dallo Stato e dalle regioni e di attivare e/o implementare nuovi servizi. Per cui si è sempre più frequentemente scelto di utilizzare questo istituto per la copertura di posti vuoti in dotazione organica per i quali non era possibile attivare le assunzioni a tempo indeterminato. Ricordiamo che nel 2003 e 2004, sulla base di DPCM entrati in vigore nella parte finale dell'anno, è stato possibile effettuare assunzioni a tempo indeterminato solo per coprire una parte, che in linea generale possiamo riassumere non essere superiore al 50%, delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. E che nel 2005 le assunzioni sono state di fatto bloccate per tutte le amministrazioni locali ed esse si sono riaperte solo nei mesi scorsi ed entro il limite generale del 25% delle cessazioni, limite che può essere calcolato nei comuni anche con riferimento alla spesa per il personale cessato dal servizio.

Un'altra importante ragione che sta alla base della scelta legislativa di limitare il ricorso alle assunzioni a tempo determinato è costituita dalla spinta a limitare significativamente il maturare di condizioni di sostanziale precariato. La recente circolare n. 3/2006 del Dipartimento della Funzione Pubblica proprio la volontà di attenuare il più possibile "l'impatto gestionale che un utilizzo improprio dei rapporti flessibili crea". È evidente che si cerca di evitare conseguenze negative sia per i dipendenti assunti a tempo determinato, che aspirano ad una stabilizzazione, che per i dirigenti. Infatti si deve ricordare che la conversione a tempo indeterminato di questi contratti è espressamente vietata dal DLgs n. 165/2001, ma che "l'eventuale comportamento illegittimo delle amministrazioni (da una utilizzazione impropria dello strumento) determinerà comunque l'obbligo di risarcire il lavoratore e una



responsabilità del dirigente datore di lavoro”, soggetto cui ricordiamo essere attribuiti dallo stesso provvedimento i poteri e le capacità del privato datore di lavoro.

IL QUADRO NORMATIVO PREESISTENTE

La possibilità di utilizzare in modo più esteso l’istituto delle assunzioni a termine era stata prevista dalle regole entrate in vigore nel 2001, sulla base del DLgs n. 368/2001 di recepimento della specifica direttiva comunitaria.

Tale disposizione ha, in primo luogo, esteso l’ambito di applicazione di questo tipo di assunzioni. Esse non hanno più la caratteristica di eccezionalità che era prima prevista, ma sono state parificate per intero alle assunzioni a tempo indeterminato. Ed ancora è possibile apporre un termine in presenza di una delle seguenti motivazioni: ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo. Come si vede un ambito assai ampio, posto che pressoché tutte le esigenze poste alla base di una assunzione possono rientrare in una di tali ragioni.

La stessa disposizione ha inoltre abrogato il tetto della durata massima dei sei mesi prorogabile, per una volta sola, per altri sei mesi. Il legislatore non pone direttamente alcun limite, il che deve essere indicato dai contratti individuali sulla base delle esigenze che sono poste a base della apposizione del termine. Il limite di tre anni è posto nel caso di ricorso all’istituto della proroga, che può essere utilizzato per una sola volta ed entro tale tetto massimo di durata, sommando il contratto iniziale e quello prorogato.

IL TETTO DI SPESA

La legge finanziaria 2006, legge n. 266/2005, pone un tetto complessivo alla spesa per il personale degli enti locali. In tale tetto sono compresi gli oneri per le assunzioni a tempo determinato e per il ricorso alle altre forme di assunzioni flessibili. La norma impone, al comma 198, che il complesso delle spese sostenute nell’anno 2006 non superi quelle sostenute nell’anno 2004 ridotte dell’1%.

Il calcolo non andrà effettuato sulla base delle singole voci, ma dovrà essere complessivo; il che determina come conseguenza che la spesa per le assunzioni a tempo determinato, ad esempio, possa aumentare rispetto al 2004, ma a condizione che calino le altre voci, e cioè quelle per le assunzioni a tempo indeterminato, per le altre forme di assunzioni flessibili, per le convenzioni e per il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa. Ricordiamo che tale scelta è diversa da quella effettuata per le amministrazioni statali, alle quali viene imposto uno specifico tetto di spesa per le assunzioni a tempo determinato, al pari di quello per il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa.

Se il tetto sia o meno rispettato è un elemento che deve, a parere di chi scrive, essere indicato nel bilancio preventivo 2006, anche se il rispetto non costituisce ragione di legittimità di tale documento. Le linee guida dettate dalla sezione autonomie della Corte dei Conti prevedono che i revisori dei conti debbano, nei comuni aventi popolazione superiore a 5.000 abitanti e nelle province, dare conto del rispetto

del vincolo della riduzione di almeno l'1% della spesa per il personale sostenuta nell'anno 2006 rispetto a quella del 2004 nella relazione sul bilancio preventivo da inviare alle sezioni regionali di controllo della magistratura contabile.

E si richiedono, al riguardo, numerosi elementi aggiuntivi, quali la inclusione delle spese per le assunzioni a tempo determinato di dirigenti e/o responsabili sulla base dell'articolo 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali etc.

Occorre rispettare tale vincolo in sede di consuntivo.

I revisori dei conti, sulla base delle prescrizioni dettate dalla stessa legge finanziaria, dovranno entro il mese di febbraio 2007 fornire una specifica informazione alla Ragioneria Generale dello Stato. Si ricorda comunque che il mancato rispetto di tale vincolo non è direttamente ed espressamente sanzionato dalla normativa.

IL DL N. 4/2006

Con il DL n. 4/2006 sono state imposte drastiche restrizioni alla possibilità di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato da parte delle PA ed è stato imposto il rispetto di uno specifico percorso procedurale; tali disposizioni si applicano solo alle amministrazioni pubbliche, creando una differenza rispetto alla normativa in vigore per i privati.

È stata dettata una modifica all'articolo 36 del DLgs n. 165/2001, testo unico delle disposizioni sul lavoro pubblico. Il nuovo comma 1 bis prevede che la attivazione dei contratti a tempo determinato, al pari di quanto previsto per tutte le altre forme di assunzione flessibile, sia subordinato alla presenza di "esigenze temporanee ed eccezionali".

Ed ancora che essa avvenga "previa valutazione circa l'opportunità di attivazione di contratti .. per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto di servizi". Lo stesso Decreto prevede infine che tali disposizioni costituiscano una "norma di principio" per gli enti locali.

Siamo dinanzi a disposizioni che hanno un grande rilievo e che limitano in misura assai rilevante lo spazio di autonomia delle singole amministrazioni, in particolare per le assunzioni a tempo determinato. Esse infatti sono sottoposte ad un vincolo assai rigido: occorre che le esigenze per le quali questo istituto viene attivato siano temporanee ed eccezionali ed occorre adempiere al percorso procedurale di verificare preventivamente la possibilità di attivazione di contratti di somministrazione, della esternalizzazione o dell'appalto di servizi.

L'APPLICAZIONE NEGLI ENTI LOCALI

La norma lascia uno spiraglio attraverso la previsione del carattere di principio di queste disposizioni per gli enti locali.

Occorre dedicare a questo punto la massima attenzione, infatti mancano in dottrina ed in giurisprudenza delle chiare indicazioni sulla nozione delle norme di principio e sul loro rapporto con le scelte regolamentari che possono essere adottate da parte delle singole amministrazioni. Si oscilla al riguardo tra due estremi: il considerare

come immediatamente prescrittive le norme di legge ed il ritenerle mere indicazioni e semplici “auspici”, cioè indicazioni che possono essere derogate da parte dei singoli enti.

Senza volere formulare al riguardo alcuna indicazione, si deve evidenziare che sicuramente le norme nazionali devono essere considerate come disposizioni di legge, che quindi vanno recepite da parte dei singoli enti, e che le amministrazioni hanno la possibilità di applicarle sulla base delle proprie esigenze, cioè assicurando una ampia flessibilità operativa e garantendo il rispetto dei principi dettati dal legislatore. In tale direzione vanno peraltro le risultanze della applicazione concreta delle indicazioni fornite dallo stesso DLgs n. 165/2001 al precedente articolo 35 in tema di regole per le assunzioni a tempo indeterminato e per le dotazioni organiche. Il comma 7 stabilisce che i regolamenti degli enti locali disciplinano tali materie “nel rispetto dei principi fissati dai commi precedenti”. Sul terreno operativo si è ritenuto che tale disposizione determini la necessità della sua applicazione in modo da garantire l’osservanza dei vincoli posti dal legislatore, ferma restando la autonomia nelle modalità operative.

Ad esempio, il comma 3 stabilisce il vincolo della “adeguata pubblicità”, il che deve essere assicurato dagli enti sulla base delle specifiche disposizioni regolamentari, affissione sull’albo pretorio e comunicazione ad altri comuni, nonché pubblicazione sul sito internet, nonché comunicazione agli eventuali ordini o associazioni professionali ovvero a siti e pubblicazioni specializzate.

In altri termini, il vincolo posto per le amministrazioni statali dal DPR n. 487/1994 e successive modifiche ed integrazioni della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale non costituisce un obbligo, ma la sua eventuale mancata utilizzazione deve comunque trovare una adeguata risposta in termini di pubblicità, mentre la pubblicazione sulla GU assicura tale presunzione.

LE ESIGENZE ECCEZIONALI E TEMPORANEE

Sulla base delle disposizioni introdotte dal DL n. 4/2006 si deve trarre la conclusione che siamo dinanzi ad un vincolo di carattere generale a cui le singole amministrazioni devono dare concreta applicazione in modo autonomo, raccordando cioè il principio con le esigenze concrete del proprio ente. Il che determina la conseguenza che in sede di regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi e/o di programma annuale e triennale del fabbisogno di personale, si chiariranno gli ambiti entro i quali la norma può essere applicata e, in particolare, il contenuto che assumono le “esigenze eccezionali e temporanee”.

Appare utile che le amministrazioni, nel momento in cui decidono di attivare l’istituto della assunzione a tempo determinato, evidenzino in concreto quali sono le “esigenze eccezionali e temporanee” che giustificano il ricorso a questo istituto.

È evidente che esigenze di tipo sostitutivo rientrano sicuramente tra queste, visto che siamo dinanzi alla necessità di garantire il funzionamento delle amministrazioni e/o la erogazione dei servizi in presenza di circostanze che hanno un carattere sicuramente eccezionale e che esse hanno naturalmente il carattere della temporaneità,

visto che il rientro in servizio del titolare determina la risoluzione del rapporto di lavoro. Ed ancora, rientrano sicuramente in tale nozione anche le assunzioni determinate da eventi straordinari (quali ad esempio le calamità naturali) o da punte di attività, anche se previste o programmate (quali ad esempio un avvenimento di significativa rilevanza e che richiede alle strutture dell'ente un notevole impegno).

I dubbi nascono sulla possibilità di prevedere assunzioni a tempo determinato nel caso di posti che non possono essere coperti attraverso assunzioni a tempo indeterminato per i vincoli imposti dal DPCM dello scorso 15 febbraio.

Siamo dinanzi ad assunzioni che per l'ente possono assumere una notevole rilevanza ed essere quindi considerate come prioritarie, ma che non sembrano rispondere a tutte le caratteristiche per potere essere considerate come rispondenti alle esigenze di eccezionalità. Potrebbe sicuramente aiutare una previsione regolamentare dalla formulazione assai ampia, quale ad esempio il considerare che "le assunzioni a tempo determinato possono essere decise per la copertura di posti per i quali l'ente non può attivare assunzioni a tempo indeterminato, laddove tale copertura sia giudicata assolutamente indispensabile al fine di garantire la erogazione di servizi e/o prestazioni essenziali".

Si deve anche sottolineare che non può essere considerata scontata una tale modalità di applicazione, della cui correttezza e legittimità sono convinto, alla luce della ampiezza della potestà regolamentare (o normativa per citare direttamente la riforma del titolo V e la sua legge attuativa, n. 131/2003, cd legge La Loggia) riconosciuta a comuni e province direttamente dalla Costituzione e dalla nozione che si deve assegnare norma di principio. Assai diverso, ad esempio, è l'orientamento del Dipartimento della Funzione Pubblica.

IL RAPPORTO CON LE DOTAZIONI ORGANICHE

La circolare n. 3/2006 del Ministero della Funzione Pubblica prevede che le assunzioni a tempo determinato siano previste per posti esterni alla dotazione organica. Essa dispone che "le funzioni rientranti nel core business (nda che in altra sede la stessa circolare prevede siano coperte tramite i posti presenti in dotazione organica) necessitano di personale stabilmente inserito nella struttura e caratterizzato da correlate e definite". E ad ulteriore chiarimento si prevede che "vi possono essere poi attività rispondenti ad esigenze temporanee seppure istituzionali, le quali possono essere svolte da personale acquisito con tipologie lavorative diverse dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato". Ed una ulteriore indicazione in questo senso, sia pure in modo indiretto, è prevista nel momento in cui si precisa che "nella rideterminazione della dotazione organica non può essere considerata la spesa per il personale a tempo determinato o impegnato in attività socialmente utili o in assegnazione temporanea".

Alla base del ragionamento svolto dalla circolare n. 3/2006 del Dipartimento della Funzione Pubblica vi è dunque la duplice distinzione tra le esigenze che hanno una natura istituzionale e quelle che non rispondono a tale requisito, nonché quella tra le esigenze stabili e quelle che hanno un carattere occasionale. Perché un posto sia



coperto tramite assunzione a tempo determinato occorre sicuramente che esso abbia un carattere temporaneo; la stessa circolare espressamente non preclude che esigenze “temporanee seppure istituzionali” possano essere coperte tramite assunzioni a tempo determinato, anche se ovviamente questa deve essere considerata come una sorta di deroga al principio generale. Operativamente ciò porta alla conclusione per cui la inclusione nella dotazione organica può essere prevista nel caso di assunzioni dettate a soddisfare esigenze istituzionali che hanno una durata limitata nel tempo, mentre l’istituto del contratto a termine può essere senza alcuna ombra di dubbio utilizzato nel caso di assunzioni per esigenze temporanee che, avendo un carattere straordinario, non sono comprese nella dotazione organica.

LA PROCEDURA

Il DL n. 4/2006 contiene una ulteriore prescrizione di grande rilievo per le assunzioni a tempo determinato: le amministrazioni devono prima valutare “l’opportunità” di dare corso a contratti di somministrazione ovvero ad esternalizzazioni o ad appalti di servizi. Solo nel caso in cui ciò non sia possibile o opportuno è possibile ricorrere ai contratti a termine. Siamo cioè dinanzi ad un vincolo procedurale o, per come sottolinea la già ricordata circolare n. 3/2006 del Dipartimento della Funzione Pubblica, siamo dinanzi ad una indicazione che “dimostra il favore accordato dal legislatore” per tali tipologie contrattuali.

Sul terreno operativo occorre che l’ente indichi espressamente le ragioni che sconsigliano o non consentono di utilizzare questi istituti. La sede in cui tali scelte possono essere effettuate più opportunamente è quella del programma del fabbisogno di personale a tempo determinato. Appare sicuramente assai facile la motivazione per il mancato ricorso al contratto di somministrazione, stante il maggiore costo di questo istituto. Maggiore costo che, comunque, non deve essere dato per scontato: basta considerare i risparmi che possono essere realizzati grazie alla ampia flessibilità che è insita nell’istituto e quelli che sono ottenuti dalla mancata attivazione di procedure per la selezione, con la relativa formazione di commissioni di concorso, nonché dagli oneri che non vengono sostenuti per la amministrazione di questi rapporti (paghe, contributi previdenziali etc).

Una particolare attenzione deve essere dedicata alla motivazione relativamente al mancato ricorso alla esternalizzazione o all’appalto di servizi. È evidente, anche in questi casi, la preferenza che il legislatore accorda a tali istituti. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, prudenzialmente, prevede che essi siano attivabili dopo che sia stata effettuata una attenta valutazione del rapporto tra costi e benefici.

LE SELEZIONI

Le assunzioni a tempo determinato possono essere realizzate solo dopo che si sia dato corso ad una procedura selettiva o concorsuale. L’unica eccezione è prevista per i dipendenti per i quali è disposto che il titolo di studi per l’accesso sia il possesso del diploma della scuola dell’obbligo, cioè negli enti locali per le categorie A e B1. In tal

senso vanno anche le indicazioni dettate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che sottolinea l'assoluto rilievo che assume il rispetto dei vincoli selettivi.

Le regole che presiedono alla effettuazione delle procedure selettive devono essere definite in sede di regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi o in quello sull'accesso. Esse possono derogare alle previsioni dettate dal DPR n. 487/1994 e devono unicamente essere coerenti con le indicazioni di principio dettate dal DLgs n. 165/2001.

Le procedure selettive possono essere svolte in modo associato tra più enti locali, ma previamente rispetto alla indizione ed allo svolgimento delle stesse. Perché ciò sia possibile occorre che esista una specifica previsione nei regolamenti delle amministrazioni, che le stesse abbiano stipulato una specifica convenzione e che tale volontà sia stata resa nota attraverso il bando concorsuale. È ovviamente da ritenere assolutamente preclusa la possibilità per un ente di decidere dopo la conclusione della selezione di utilizzare la graduatoria di un altro ente, in tal modo infatti la assunzione sarebbe mirata ad una persona predeterminata.

Le procedure selettive possono essere più semplificate rispetto a quelle previste per le assunzioni a tempo indeterminato; è questa una possibilità che deve essere normata nel regolamento. Tale semplificazione può riguardare tanto le prove (tipologia e numero) che il loro contenuto, che le modalità di svolgimento (tempi più rapidi), che la composizione delle commissioni di concorso.

Per le assunzioni a tempo determinato di dirigenti e/o responsabili sulla base delle previsioni dettate dall'articolo 110 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali non è previsto come vincolante il ricorso ad una selezione concorsuale, il che si ricava - oltre che dalla assenza di uno specifico vincolo - dal ruolo centrale che è chiamato a svolgere il sindaco. Appare comunque opportuno che sia assicurata una forma di selezione, quanto meno semplificata attraverso il confronto dei curriculum e la pubblicizzazione della volontà dell'ente.



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

ANCI Veneto
Via A. Rossi, 18
35030 RUBANO

Tel. 049 8979033 - Fax 049 8984643

sito web: www.anciveneto.org
e-mail: anciveneto@anciveneto.org