



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COMUNI ITALIANI

Le principali norme per il personale degli Enti Locali della Legge Finanziaria 2008

di **ARTURO BIANCO**
Consulente Anci e Aran

Legge Finanziaria 2008 e disposizioni in materia di pubblico impiego

di **MONICA GIBILLINI**
Dipartimento Finanza Locale, Personale e Sicurezza ANCI Lombardia

WWW.BILANCI.NET

**INDICAZIONI PER LA STESURA DEI BILANCI COMUNALI
PREVENTIVI 2008/2010**

LE PRINCIPALI NORME PER IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI DELLA LEGGE FINANZIARIA 2008

di **ARTURO BIANCO**
Consulente Anci e Aran

Art. 1	Comma 357	Applicazione ai distacchi di personale dalla Agenzia del Territorio ai comuni delle regole previste dal DLgs n. 276/2003
Art. 1	Comma 386	Proroga al 2008 della esclusione dal patto di stabilità degli enti commissariati nel 2004 e 2005. Loro equiparazione agli enti soggetti al patto per le norme sul personale
Art. 2	Comma 30	Attribuzione ai responsabili delle funzioni delle commissioni elettorali comunali e gratuità dell'incarico di componente delle commissioni elettorali comunali e mandamentali, salvo che per il rimborso delle spese di viaggio.
Art. 2	Comma 368	Assunzioni nelle amministrazioni pubbliche della provincia di Bolzano
Art. 2	Comma 452	Estensione di congedi di maternità e parentali ai genitori di figli adottivi
Art. 2	Comma 454	Possibilità per il padre di figli adottivi di ottenere il congedo di maternità in alternativa alla madre
Art. 2	Comma 455	Estensione dei congedi parentali anche alle adozioni internazionali
Art. 2	Comma 549	Concessione a decorrere dal 2008 di un contributo di 50 mln di euro per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili
Art. 2	Comma 550	Contributo a decorrere dal 2008 di 55 mln di euro per convenzioni per lo svolgimento di attività socialmente utili e stabilizzazioni di lavoratori impegnati in attività socialmente utili impegnati nei comuni da almeno un triennio
Art. 2	Comma 551	Possibilità di assunzione da parte dei comuni, anche in deroga ai limiti posti alle assunzioni di personale, sia a tempo indeterminato che determinato, tramite procedure selettive e con oneri a carico del Ministero del lavoro
Art. 2	Comma 552	Contributi di 1 mln di euro per ogni anno del periodo 2008/2009 e 2010 per la stabilizzazione di LSU nei comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti a carico del bilancio comunale da almeno 8 anni
Art. 2	Comma 632	Divieto per le PA che non hanno al proprio vertice organi politici di istituire uffici di staff degli organi di direzione
Art. 2	Comma 633	Decadenza alla scadenza dell'incarico degli uffici di staff delle amministrazioni che non hanno vertici politici
Art. 3	Comma 18	Operatività in tutte le PA dei contratti di consulenza dalla data della pubblicazione sul sito internet.
Art. 3	Comma 31	Rideterminazione provvisoria delle dotazioni organiche a quella esistente alla data del 31 dicembre dell'anno precedente aumentato del personale per il quale le assunzioni sono in itinere e diminuito dei trasferiti
Art. 3	Comma 44	Divieto di superare il trattamento economico del primo presidente della Corte di Cassazione per tutti i dipendenti pubblici ed i collaboratori, ivi compresi quelli delle società pubbliche, tranne i contratti d'opera e quelli professionali. Obbligo di pubblicazione sul sito internet della società o amministrazione, con maturare di responsabilità in capo all'amministratore in caso di violazione. Obbligo di trasmissione degli atti alla Corte dei Conti.
Art. 3	Comma 47	Non applicazione del tetto ai compensi ai contratti di diritto privato in essere attualmente.

Art. 3	Comma 48	Applicazione del tetto ai compensi ai nuovi contratti ed ai rinnovi, con divieto di loro proroga
Art. 3	Comma 54	Obbligo di pubblicazione dei conferimenti di incarichi di consulenza sul sito internet con responsabilità disciplinare e erariale in caso di inosservanza
Art. 3	Comma 55	Il conferimento di incarichi di collaborazione da parte degli enti locali è subordinato alle indicazioni dettate in uno specifico piano votato dal Consiglio.
Art. 3	Comma 56	I regolamenti degli enti locali fissano il tetto di spesa per gli incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca. La violazione di queste regole determina responsabilità disciplinari ed erariali
Art. 3	Comma 57	Trasmissione dei regolamenti degli enti locali alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti entro i 30 giorni successivi alla adozione
Art. 3	Comma 76	Restrizione della possibilità di conferire incarichi di consulenza da parte delle PA ai soli soggetti in possesso di competenza universitaria.
Art. 3	Comma 77	Esclusione dall'obbligo di essere in possesso di competenza universitaria per gli organi di controllo interno ed i nuclei di valutazione
Art. 3	Comma 78	Reiterazione dell'obbligo di riservare almeno il 60% dei posti messi concorso per assunzioni a tempo determinato ai cococo in servizio presso l'ente da almeno 1 anno alla data del 29 settembre 2006.
Art. 3	Comma 79	<p>Divieto per tutte le PA di utilizzare le assunzioni flessibili per esigenze diverse da quelle stagionali o per più di 3 mesi. Tale limite non si applica alle sostituzioni per maternità negli enti locali, indicando il nome del sostituto nel contratto.</p> <p>E' fatto divieto di rinnovare tali contratti o di utilizzare questo personale con altre tipologie contrattuali.</p> <p>Possibilità di assegnazione temporanea fino a 6 mesi del personale di altre PA.</p> <p>Inderogabilità da parte della contrattazione collettiva.</p> <p>Obbligo di trasmissione alla Funzione Pubblica ed al Ministero dell'Economia delle convenzioni per i LSU.</p> <p>Sanzione del risarcimento del danno a vantaggio del lavoratore, con obbligo di pagamento da parte del dirigente se la assunzione è stata effettuata con dolo o colpa grave. Divieto di assunzioni per i 3 anni successivi in caso di violazione di questi vincoli.</p> <p>Non applicazione agli uffici di staff degli organi politici ed agli incarichi dirigenziali ed a quelli preposti ad organi di direzione, consultivi e di controllo.</p> <p>Gli enti non soggetti al patto e fino a 15 dipendenti in dotazione organica possono avvalersi delle forme di assunzione flessibile per sostituzioni di dipendenti assenti, indicando il nome del dipendente da sostituire.</p> <p>Possibilità di avvalersi di assunzioni flessibili per programmi ed attività finanziate dalla UE o dal Fondo per le aree sottoutilizzate.</p>
Art. 3	Comma 81	Stimolo per le PA statali al ricorso al lavoro a distanza e ad altre forme di articolazione dell'orario per contenere lo straordinario.
Art. 3	Comma 82	Contenimento per le amministrazioni statali della spesa per lo straordinario nel 90% di quella 2007. Divieto per tutte le PA di utilizzazione del lavoro straordinario se non sono stati attivati strumenti automatizzati di controllo delle presenze.
Art. 3	Comma 87	Durata triennale delle graduatorie dei concorsi delle PA.
Art. 3	Comma 90	Fermo restando il vincolo all'espletamento di procedure concorsuali, gli enti, si estende al 28 settembre 2007 il termine per la maturazione del requisito di anzianità triennale come lavoratore dipendente per potere accedere alla eventuale stabilizzazione.

Art. 3	Comma 91	Il limite massimo quinquennale per la maturazione della anzianità ai fini delle stabilizzazioni è una norma di principio che ha carattere generale
Art. 3	Comma 92	Possibilità di proroga dei contratti del personale che può essere stabilizzato.
Art. 3	Comma 94	Obbligo per le PA di predisporre entro il 30 aprile piani per la progressiva stabilizzazione dei precari, sentiti i sindacati, sulla base della maturazione dei requisiti della anzianità triennale come lavoratori dipendenti a tempo determinato e dei cococo in servizio al prossimo 1 gennaio che abbiano maturato presso l'ente almeno 3 anni di anzianità, anche non continuativi, nel corso del quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, ferme restando le riserve per le assunzioni a tempo determinato di tale personale. Esclusione da questa possibilità dei cococo degli uffici di staff degli organi politici.
Art. 3	Comma 95	Possibilità di continuare ad avvalersi del personale assunto a tempo determinato ex cococo anche ai fini della stabilizzazione
Art. 3	Comma 96	Con DPCM da emanare inderogabilmente entro il mese di marzo sono dettati i requisiti e le regole per la stabilizzazione dei lavoratori con altre tipologie di rapporto comunque precarie, fermo restando il requisito della anzianità triennale e le modalità di valutazione selettiva.
Art. 3	Comma 97	Aumento di 20 milioni di euro all'anno dello specifico fondo previsto dalla legge finanziaria 2007.
Art. 3	Comma 100	Proroga annuale dei contratti di formazione e lavoro non trasformati entro il 31 dicembre 2007.
Art. 3	Comma 101	Le trasformazioni a tempo pieno sono nuove assunzioni e nei concorsi a tempo pieno occorre dare priorità alla trasformazione del rapporto dei dipendenti in part time.
Art. 3	Comma 105	Spostamento al 2011 dell'entrata in vigore della norma che pone come tetto alle nuove assunzioni le cessazioni dell'anno precedente.
Art. 3	Comma 106	Possibilità di prevedere una riserva del 20% nei concorsi pubblici per il personale che ha maturato o matura una anzianità triennale sulla base di contratti stipulati prima del 28 settembre 2007 ed il riconoscimento come punteggio del servizio prestato per i cococo che hanno una anzianità di almeno 3 anni nell'ultimo quinquennio a tale data.
Art. 3	Comma 112	Possibilità di assunzione nelle PA che li utilizzano del personale delle poste e del poligrafico dello Stato comandato presso tali amministrazioni e già interessato da proroghe previste da norme di legge.
Art. 3	Comma 116	Limiti alle assunzioni nelle camere di commercio.
Art. 3	Comma 120	Possibilità per gli enti soggetti al patto di stabilità di derogare motivatamente al tetto di spesa per il personale, fermo restando il rispetto del patto di stabilità, se: ha rispettato il patto negli ultimi 3 anni; il volume della spesa per il personale non è superiore a quello previsto ai fini dell'accertamento delle condizioni di ente strutturalmente deficitario e se il rapporto tra dipendenti e popolazione non supera quello previsto per gli enti disestati.
Art. 3	Comma 121	Gli enti non soggetti al patto possono derogare motivatamente dal tetto della spesa per il personale se: il volume della spesa per il personale non è superiore a quello previsto ai fini dell'accertamento delle condizioni di ente strutturalmente deficitario ridotto del 15% e se il rapporto tra dipendenti e popolazione non supera quello previsto per gli enti disestati ridotto del 20%.
Art. 3	Comma 123	Estensione ai familiari di vittime di incidenti sul lavoro del diritto al collocamento obbligatorio

Art. 3	Comma 124	Misure per la mobilità straordinaria del personale pubblico
Art. 3	Comma 125	Regole per l'attuazione degli interventi di mobilità straordinaria del personale pubblico
Art. 3	Comma 126	Estensione della mobilità straordinaria ai sottoufficiali in esubero
Art. 3	Comma 127	Estensione della mobilità straordinaria ai docenti dichiarati inidonei
Art. 3	Comma 129	Istituzione presso la Funzione Pubblica della banca dati di domanda ed offerta per favorire i processi di mobilità
Art. 3	Comma 130	La banca dati della domanda ed offerta di personale pubblico costituisce base dati di interesse nazionale
Art. 3	Comma 131	Tetto agli oneri per il rinnovo dei contratti dei dipendenti statali per il biennio 2006/2007.
Art. 3	Comma 137	Esclusione per l'anno 2008 per regioni ed enti locali dei maggiori oneri di personale dal patto di stabilità.
Art. 3	Comma 138	Copertura dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per i segretari comunali e provinciali con la introduzione del principio della onnicomprensività ed anche utilizzando 5 mln di euro del fondo per la mobilità per gli enti locali non soggetti al patto di stabilità
Art. 3	Comma 141	Il tetto agli incrementi comprende anche Irap ed oneri contributivi.
Art. 3	Comma 142	Lo stesso tetto percentuale di incremento previsto per gli statali si applica anche a tutti gli altri dipendenti pubblici. Gli oneri per i contratti 2006-2007 sono a carico del bilancio statale per gli enti non soggetti al patto di stabilità
Art. 3	Comma 143	Tetto per gli aumenti contrattuali al personale statale per gli anni 2008/2009
Art. 3	Comma 145	Il tetto agli aumenti comprende anche Irap ed oneri contributivi
Art. 3	Comma 146	Lo stesso tetto percentuale di incremento previsto per gli statali si applica anche a tutti gli altri dipendenti pubblici

LEGGE FINANZIARIA 2008 E DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO

di MONICA GIBILLINI

Dipartimento Finanza Locale, Personale e Sicurezza ANCI Lombardia

PREMESSA

La legge finanziaria per l'esercizio 2008 (legge n. 244/2007, pubblicata in G.U. n. 300 del 28 dicembre 2007, supplemento ordinario n. 285) contiene diverse novità in tema di personale (nella presente trattazione ci si limita a una lettura commentata con le più recenti pronunce giurisprudenziali ed i pareri ministeriali e della magistratura contabile delle principali disposizioni di interesse dei Comuni).

Rispetto alle leggi finanziarie precedenti non si leggono infatti disposizioni esplicite né in tema di limitazioni alle assunzioni a tempo indeterminato, anzi, né in tema di limiti alle spese di personale; è da sottolineare la modifica di norme contenute nel Testo Unico Pubblico Impiego (d.lgs. n. 165/2001) che disciplinano i rapporti di lavoro flessibili.

La legge finanziaria strumento di coordinamento della finanza pubblica viene impropriamente utilizzata per modificare norme che caratterizzano il rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, riportando nella disciplina dello stesso una notevole differenza rispetto alla regolamentazione del rapporto di lavoro privato, in contrasto con il principio di cui all'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001. Peraltro l'introduzione di tali modifiche attraverso lo strumento legislativo in luogo di quello contrattuale, trattandosi di aspetti del rapporto di lavoro già regolati dal CCNL 14.9.2000, riporta il pubblico impiego verso la pubblicizzazione.

COMUNI SOTTOPOSTI AL PATTO DI STABILITÀ: OBBLIGO DI CONTENIMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE CON POSSIBILITÀ DI DEROGA

Prima di entrare nella disamina delle singole disposizioni della legge, soprattutto con riferimento alla stabilizzazione di personale, è utile ricordare che rimane vigente il principio di cui all'art. 1 comma 557, legge finanziaria 2007 (l. n. 296/2006), così come anche si desume dall'art. 3, comma 120, legge finanziaria 2008, in particolare:

«Ai fini del concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica...gli enti sottoposti a patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative....».

La legge finanziaria 2008, con l'art. 3, comma 120, prevede tuttavia una possibilità di deroga:

«All'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è aggiunto... il seguente periodo: «Eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448¹, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti ulteriori condizioni:

- a) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio;*
- b) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario*

¹ «A decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate».

c) che il rapporto medio tra i dipendenti in servizio e la popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto»².

La possibilità di derogare alla riduzione dei costi di personale deve essere rigorosamente limitata ai casi in cui è possibile rispettare le condizioni indicate in modo preciso dalla norma; resta in ogni caso fermo l'obbligo a carico degli enti dell'analitica motivazione della deroga al contenimento delle spese.³

La ratio di tale aggiunta è ravvisabile nei pareri discordanti emanati nell'anno 2007 sul principio di cui all'art. 1, comma 557, legge finanziaria 2007, in particolare:

<p>Parere Ministero dell'Economia n. 60145 del 22 Ottobre 2007</p>	<p>Il dettato normativo è da intendersi come <u>obiettivo generale di contenimento delle spese di personale</u>; la finalità della norma è quella di porre l'accento sull'importanza strategica della spesa per il personale, sensibilizzando gli enti ad una particolare attenzione nel controllare l'andamento e la dinamica di tale tipologia di spesa.</p>
<p>Corte Conti Umbria Delibera n. 8/2007</p>	<p>La collocazione del comma 557 nell'ambito degli obiettivi di finanza pubblica, sottolinea il carattere di <u>norma cogente</u>, per cui l'amministrazione non dispone di discrezionalità riguardo alla sua applicazione. E nemmeno è discrezionale il parametro di riferimento: è vero infatti che la Finanziaria disapplica i commi 198 e ss. legge n. 266/2005, ma la disapplicazione riguarda solo il 2007 mentre per gli anni precedenti la norma è in vigore. Ne consegue che <u>in assenza di un'esplicita indicazione legislativa il parametro di riferimento è l'esercizio più vicino</u>⁴.</p>
<p>Corte dei Conti Piemonte Pareri nn. 5 e 6/2007 Corte dei Conti Veneto Parere n. 11/2007</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. esiste un obbligo preciso di ridurre le spese di personale nel 2007 2. la base di calcolo su cui operare la riduzione è la spesa di personale sostenuta nel 2006 3. i criteri per qualificare la spesa di personale sono i medesimi utilizzati per la riduzione ex comma 198 Finanziaria 2006 (vedi circolari n. 8 e 9 MEF 17.2.2006)

PICCOLO COMUNI: LIMITI ALLE SPESE DI PERSONALE E ALLE ASSUNZIONI

Anche per questi enti rimane vigente quanto sancito dall'art. 1, comma 562, legge finanziaria 2007, così come confermato dall'art. art. 3, comma 121, l. n. 244/2007:

«Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti

² Viene riesumata una norma introdotta con la legge finanziaria 2002, (art. 19, comma 8, legge n. 448/2001), che si era ritenuto fosse da considerare disapplicata per effetto delle leggi finanziarie successive, prevedendo tetti alle assunzioni precisi, sicchè la possibilità di deroga era considerata incompatibile con i sistemi di fissazione analitica dei costi di personale.

³ Cfr. "Personale, i Comuni fanno da sé", di L. Olivieri, *Italia Oggi*, del 9.11.2007, pag. 19

⁴ Riassumendo: la spesa del 2007 deve essere inferiore a quella del 2006, che a sua volta doveva essere ridotta dell'1% rispetto a quella sostenuta nel 2004. Gli enti che non hanno seguito questo percorso, sono tenuti a effettuare una variazione di bilancio incappare nel giudizio negativo della Corte dei Conti (Vedi "Spese per il personale, tagli vincolati nel 2007", di G. Trovato, in *Il Sole 24 Ore*, del 3 novembre 2007).

possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558».

La legge n. 244/2007 introduce anche per i piccoli Comuni una possibilità di deroga:

«All'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti condizioni:

- a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento;
- b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento».

Riguardo all'applicazione di tale norma il quesito che i Comuni hanno posto con maggiore frequenza nel corso del 2007 è stato quello relativo alla possibilità di considerare **le mobilità in uscita come cessazioni**.

Di recente alcuni pareri e sentenze hanno chiarito la questione:

Corte dei Conti Sardegna Parere n. 15/2007	L'entrata in vigore della legge finanziaria 2007 ha determinato la disapplicazione del DPCM del 15.2.2006, visto che ha dettato una disciplina completamente diversa in tema di limiti alle assunzioni a tempo indeterminato di personale. <u>E' perciò da considerare disapplicata anche la norma che vieta di equiparare le mobilità in uscita alle cessazioni di personale</u>
TAR Sardegna Ordinanza n. 459 del 15.11.2007	Ritiene <u>inderogabile l'obbligo di prevedere la procedura volontaria prima di indire un concorso pubblico</u> , obbligo non derogabile dall'autonomia dei singoli enti ⁵ .

LAVORO FLESSIBILE

La legge finanziaria interviene in modo incisivo su tali tipologia contrattuale, limitando fortemente la possibilità per i Comuni di ricorrervi.

In particolare l'art. 3, commi 76, 77 e 79, l. n. 244/2007 interviene su:

a) Contratti di collaborazione coordinata e continuativa

La norma del Testo Unico Pubblico Impiego che regola tal tipologia contrattuale (art. 7), viene nuovamente modificata dall'art. 3, comma 76, legge n. 244/2007: l'espressione «di provata competenza» viene sostituita con «di particolare e comprovata specializzazione universitaria».

Il DL n. 223/2006 è intervenuto sulla norma al fine di restringere il più possibile il ricorso a tale tipologia di lavoro prevedendo:

«Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria, in presenza dei seguenti presupposti:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;

⁵ Cfr. *La mobilità vale come la cessazione*, di A. Bianco, in "Il Sole 24 Ore", del 3.12.2007.

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

6-ter. I regolamenti di cui all'articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si adeguano ai principi di cui al comma 6».

Rimane tuttavia da chiarire con urgenza cosa si debba intendere per particolare e comprovata specializzazione universitaria, in particolare se è da ritenersi sufficiente il biennio di specializzazione post-laurea o meno.

Una interpretazione sistematica dei diversi commi dell'art. 7, d.lgs. n. 165/2001 consentono di affermare che per attivare in modo legittimo contratti di collaborazione coordinata e continuativa occorre il rispetto di tutte le condizioni sopra descritte e che il biennio di specializzazione post-laurea è il livello minimo ma non sufficiente per integrare il requisito della particolare e comprovata specializzazione universitaria tenuto conto che deve trattarsi di prestazioni altamente qualificate; i titoli che deve possedere il soggetto con cui si stipula il contratto dovranno essere individuati e valutati di volta in volta, in base all'oggetto della collaborazione.

Nell'ultima votazione alla Camera dei Deputati è stato inoltre individuato un ambito di esenzione rispetto ai requisiti sopra descritti:

«All'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

6-quater. Le disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-ter non si applicano ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144⁶» (art. 3, comma 77, legge n. 244/2007).

b) Utilizzo di contratti di lavoro flessibile

La nuova disciplina dell'art. 36, d.lgs. n. 165/2001, così come definita dall'art. 3, comma 79, legge finanziaria 2008, costituisce la vera novità normativa.

La legge finanziaria prima di introdurre le modifiche all'art. 36, d.lgs. n. 165/2001, richiama l'art. 560 legge finanziaria 2007, che vincola le p.a. di cui al comma 557 (tra cui le autonomie locali) a riservare il 60% dei posti programmati per le assunzioni a tempo determinato, ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa, eccetto quelli di nomina politica, per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006.

L'art. 36, d.lgs. n. 165/2001⁷, nella formulazione in vigore dall'1 gennaio 2008 prevede:

⁶ E' la legge relativa agli incentivi all'occupazione.

⁷ Nella formulazione attualmente vigente l'art. 36, d.lgs. n. 165/2001, sancisce:

«1. Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, in applicazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230, dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, dall'articolo 3 del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall'articolo 16 del decreto legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina.
1-bis. Le amministrazioni possono attivare i contratti di cui al comma 1 solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione

Regole ed eccezioni - «comma 1. Le p.a. assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi **fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali. Il provvedimento di assunzione deve contenere l'indicazione del nominativo della persona da sostituire.**

2. In nessun caso è ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale.

3. **Le amministrazioni fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile.**

4. Le disposizioni di cui ai commi 1,2 e 3 non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva.

5. Le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili».

Da evidenziare la limitazione temporale per l'attivazione dei comandi di personale.

Sanzioni - «comma 6. In ogni caso la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. **Le p.a. che operano in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo non possono effettuare assunzioni ad alcun titolo per il triennio successivo alla suddetta violazione»**

Il divieto è volto principalmente ad apportare correttivi alla disciplina relativa all'utilizzazione degli incarichi e delle forme di lavoro flessibile a cui le p.a. hanno fatto ricorso agevolmente in vigenza dei cd. blocchi delle assunzioni, determinando un incremento delle spese di personale; lo scopo è quello di prevenire l'uso non appropriato di tali tipologie contrattuali che ha contribuito al fenomeno della precarietà del lavoro con le conseguenti richieste di stabilizzazione.

Ancora una volta l'introduzione di una norma con un ambito soggettivo di applicazione generalizzata penalizza anche le amministrazioni cd. virtuose che non hanno abusato dei rapporti di lavoro flessibili e che dunque non hanno ricorso alle forme di stabilizzazione oppure ne hanno fatto un'applicazione del tutto limitata.

circa l'opportunità di attivazione di contratti con le agenzie di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi.

1-ter. Le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, le convenzioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

2. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l'obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave».

Se da un lato l'introduzione del divieto non è che la naturale conseguenza dell'equazione flessibile=precario⁸, dall'altro lato così formulata la disposizione costituisce un'ingerenza nell'autonomia organizzativa degli enti, sancita dagli artt. 2 e 5, d.lgs. n. 165/2001.

L'esclusione dal divieto dei contratti finalizzati a sostituire personale assente per maternità è stata introdotta soltanto nell'ultima approvazione alla Camera dei Deputati, poiché nell'originaria formulazione l'esiguo lasso temporale di durata dei contratti non era nemmeno pari al periodo di astensione obbligatoria per maternità di cui al d.lgs. n. 151/2001, rischiando di mettere in difficoltà gli enti nello svolgimento delle funzioni amministrative; i Comuni avrebbero infatti dovuto scorrere la graduatoria per le assunzioni a termine o comunque stipulare un nuovo contratto con un altro lavoratore decorsi i tre mesi.

E' da sottolineare la sanzione del divieto ad assumere che per la prima volta viene prevista nei confronti degli enti autori di abusi nella gestione di contratti flessibili⁹.

Viene mantenuta la regola per cui i contratti stipulati in violazione del divieto non possono trasformarsi in contratti a tempo indeterminato, un'altra rilevante differenza tra datore di lavoro pubblico e privato; su tale differenza si è altresì pronunciata la Corte di Giustizia delle Comunità Europee (sentenze 7.9.2006, C-53/04 e C-180/04) che salva la diversità rispetto al contenuto della direttiva comunitaria (1999/70/CE) a causa della previsione comunque di una sanzione a fronte dell'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato da parte di un lavoratore rientrante nel settore pubblico.

Deroghe al divieto di ricorrere a rapporti di lavoro flessibili- «7. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano agli uffici di cui all'art. 14, comma 2, del presente decreto, nonché agli uffici di cui all'art. 90, d.lgs. n. 267/2000. Sono altresì esclusi i contratti relativi agli incarichi dirigenziali ed alla preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle p.a. ivi inclusi gli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144.» (art. 3, comma 79, legge n. 244/2007).

La deroga riguarda dunque gli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, oltre a quelli espressamente citati nella norma, l'inclusione nell'ambito della deroga degli organismi di cui alla legge n. 144/1999 è avvenuta con l'approvazione del testo da parte della Camera dei Deputati.

«10. Le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati con fondi dell'Unione europea e del Fondo per le aree sottoutilizzate».

Tale comma è stato introdotto nel testo approvato alla Camera dei Deputati lo scorso 13 dicembre.

Comuni fino a 5.000 abitanti -*«Gli enti locali non sottoposti a patto di stabilità interno e che comunque abbiano una dotazione organica non superiore alle 15 unità possono avvalersi di forme contrattuali di lavoro flessibile oltre che per le finalità di cui al comma 1, per la sostituzione di lavoratori assenti e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua assunzione» (art. 3, comma 79, l. n. 244/2007).*

Riduzione degli oneri per le assunzioni a termine - *«Con effetto dall'anno 2008 è ridotto al 35% il limite del precedente tetto della spesa 2003 degli oneri che le p.a. possono sostenere nell'anno 2007 per le assunzioni di personale a tempo determinato».*

⁸ Cfr. *La corsa alle assunzioni penalizza i servizi*, di F. Verbaro, in "Il Lavoro nel Pubblico Impiego", n. 12/2007.

⁹ Di recente la Corte Costituzionale ha avuto occasione di affermare la legittimità delle leggi statali che impongono agli enti locali limiti specifici e puntuali quali il blocco delle assunzioni, quando sono indirizzati a enti che hanno sfiorato i tetti di spesa, poiché in tal caso i limiti diventano essenziali per conseguire i vincoli di finanza pubblica (C. Cost. n. 412 del 5.12.2007).

LAVORO STRAORDINARIO

«Le pubbliche amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se non previa attivazione dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze» (art. 3, comma 83, legge n. 244/2007).

Tenuto conto del principio di cui all'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165/2001, secondo cui «l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi», sarebbe stato più rispettoso del sistema delle fonti che governano il pubblico impiego lasciare alla contrattazione collettiva una tale previsione.

Certamente la qualità dei servizi pubblici e l'efficienza degli stessi, così come previsti dal "Memorandum sul lavoro pubblico" sottoscritto lo scorso 6 aprile, che richiedono rapporti di lavoro gestiti con orientamento agli obiettivi ed ai risultati, in altre parole la produttività del lavoro pubblico riescono a far comprendere la *ratio* di tale disposizione, soprattutto considerata l'assenza dell'ipotesi di CCNL per il quadriennio 2006-2009.

ASSUNZIONI DI PERSONALE

Prima di affrontare tutto il tema delle stabilizzazioni di personale che viene consentito anche per l'anno 2008, la legge finanziaria si occupa di due aspetti:

- l'indicazione di procedere alle assunzioni di personale autorizzate e in deroga al blocco delle assunzioni in base alla legge finanziaria 2005, entro il 31 maggio 2008
- le graduatorie modificando l'art. 35, d.lgs. n. 165/2001:
«Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le pubbliche amministrazioni rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data della pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti dalle leggi regionali» (art. 3, comma 87, legge n. 244/2007).
Una recente pronuncia della Corte di Cassazione¹⁰ ha stabilito che le p.a. prima di bandire un nuovo concorso sono obbligate a ricoprire le vacanze di organico attingendo alle graduatorie esistenti.

Stabilizzazione di personale

E' l'argomento principe anche di questa legge finanziaria, in continuità con la legge finanziaria 2007 e con il Memorandum sul Lavoro Pubblico.

Tuttavia trattandosi di norme espressione del compromesso politico all'interno della maggioranza di Governo rivelano più di un difetto.

La speciale modalità di assunzione prevista per l'anno 2007 viene applicata anche nei confronti di coloro che maturano i requisiti nel corso dell'anno 2007, facendo crescere le aspettative dei lavoratori cd. precari:

- ❖ *«Fermo restando che l'accesso ai ruoli della p.a. è comunque subordinato all'espletamento di procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge e fatte salve le procedure di stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 519¹¹, l. n. 296/2006, per gli anni 2008 e 2009:*
*...b) le amministrazioni ...locali **possono** ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'art. 1, comma 558, l. n. 296/2006, anche il personale che consegue i requisiti di*

¹⁰ C. Cass. N. 20846, del 5 ottobre 2007.

¹¹ Si tratta delle stabilizzazioni che possono essere realizzate con oneri a carico del Fondo Nazionale.

*anzianità in servizio ivi previsti in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007*¹².

Le amministrazioni continuano ad avvalersi del personale nelle more delle procedure di stabilizzazione» (art. 3, commi 90 e 92).

Quest'ultimo obbligo pone un dubbio di legittimità costituzionale con riferimento all'autonomia organizzativa degli enti ed alla copertura finanziaria, è tuttavia chiaro che lo stesso deve essere rispettato.

La prima parte della disposizione realizza un'estensione soggettiva rispetto alla legge finanziaria 2006, spostando di un anno la data entro cui maturare i requisiti per poter essere stabilizzati.

Viene poi introdotta una clausola di salvaguardia resa necessaria dal generale divieto di stipulare contratti a termine.

❖ *«**Fatte comunque salve le intese stipulate, ai sensi dei commi 558 e 560 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prima della data di entrata in vigore della presente legge, entro il 30 aprile 2008 le p.a. predispongono, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, piani per la progressiva stabilizzazione del seguente personale non dirigenziale, tenuto conto dei differenti tempi di maturazione dei presenti requisiti:***

a) in servizio con contratto a tempo determinato ai sensi dei commi 90 e 92 in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519, 538, legge n. 296/2006

*b) già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge e che alla stessa data abbia già espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, presso la stessa amministrazione, fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 560 delle legge n. 296/2006. **E' comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione ...il personale di diretta collaborazione degli organi politici presso le p.a.»** (art. 3, comma 94, legge n. 244/2007).*

«Anche per le finalità indicate dal comma 94, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 90, nel rispetto dei vincoli finanziari e di bilancio previsti dalla legislazione vigente, possono continuare ad avvalersi del personale assunto con contratto a tempo determinato sulla base delle procedure selettive previste dall'art. 1, commi ... 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296» (art. 3, comma 95, legge n. 244/2007).

Questa disposizione costituisce la vera **novità**, per almeno un paio di aspetti:

- ✓ a differenza dell'art. 1, comma 558 legge finanziaria 2006, che affermava «*gli enti...possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione...*», la nuova disposizione usa il termine «*predispongono...piani*». Il TAR Veneto, sez. II, il 19 ottobre 2007, con la sentenza n. 3342, ha affermato che l'art. 1, comma 558, legge finanziaria 2007, non obbliga gli enti locali a stabilizzare, né tantomeno li invita, dunque gli interessati non sono titolari di un diritto soggettivo ad ottenere la stabilizzazione, bensì di una mera aspettativa di fatto; la stabilizzazione è una mera facoltà discrezionale almeno con la vigenza della precedente legge finanziaria.

¹² L'art. 1, comma 558, legge n. 296/2006, sancisce che: «*A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti di cui al comma 557 fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno 3 anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge...Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di procedure selettive*».

L'attuale formulazione della norma con l'uso del verbo predispongono sembra obbligare i Comuni, qualora siano in grado di realizzare il contenimento della dinamica occupazionale e retributiva di cui all'art.1, comma 557, l. n. 266/2006, a realizzare piani per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti, entro il 30 aprile 2008.

Una lettura sistematica delle disposizioni della legge finanziaria 2008 esclude l'obbligo, coerentemente con le norme generali, riportando la stabilizzazione nell'ambito delle diverse modalità per l'assunzione del personale, in concorrenza con lo scorrimento delle graduatorie, nuovi concorsi, progressioni verticali; l'art. 3, comma comma 90, lett. b, parla infatti di "possono ammettere alle procedure di stabilizzazione"

- ✓ esplicita il livello di relazione sindacale, conseguente alle previsione per cui la stabilizzazione in quanto modalità di assunzione deve essere prevista nel Programma triennale dei fabbisogni professionali che gli enti sono obbligati ad adottare a norma dell'art. 6 d.lgs. n. 165/2001.

La prima parte delle disposizione è stata introdotta con l'ultima approvazione alla Camera dei Deputati, lo scopo è quello di salvaguardare gli accordi sottoscritti con le organizzazioni sindacali sulla base della previgente legge finanziaria, e magari appunto non contenuti nella programmazione triennale dei fabbisogni, nonché secondo taluni garantire la salvaguardia delle intesa anche se i criteri previsti per la stabilizzazione non sono rigidi e a rischio di contestazione (es. il vincolo del superamento di prova selettiva che in taluni accordi è stata tradotta nel superamento di un colloquio orale e nella valutazione di titoli).

Anche la lettera b) e l'ultima parte della norma introdotta nell'ultimo testo approvato, pongono alcune questioni interpretative.

Come infatti si può parlare di stabilizzazione di personale con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa? Trattasi infatti di personale scelto senza alcuna forma selettiva, ci sarebbe dunque violazione del principio di cui all'art. 97 Cost.; in tale senso il testo della legge finanziaria così come definitivamente approvato, sembra chiarire che per stabilizzare i co.co.co. sarà necessario passare per l'assunzione a termine in base all'art. 1, comma 560, legge finanziaria 2006, ma taluni dubbi interpretativi che il Dipartimento della Funzione Pubblica dovrà chiarire permangono poiché:

- qual è la sorte dei co.co.co. che nel corso del 2008 cesseranno di efficacia per scadenza temporale?
- significa che le co.co.co. potranno essere stabilizzate solo a tempo determinato e poi si vedrà oppure che le anche le stesse saranno trasformate previa procedura selettiva a tempo indeterminato?

Il "Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici"finalizzato a piani di stabilizzazione straordinari, viene incrementato per l'anno 2008 di 20 milioni di euro (art. 3, comma 97, legge n. 244/2007).

Contratti di formazione e lavoro

I contratti prorogati lo scorso anno e non convertiti entro il 31 dicembre 2007 sono prorogati al 31 dicembre 2008; tale disposizione in assenza di blocchi delle assunzioni a tempo indeterminato, almeno di tipo esplicito, si rende necessaria perché trattasi di rapporti di lavoro a termine, almeno fino al momento della conversione, e infatti regolate dal previgente all'art. 36, d.lgs. n. 165/2001 (art. 3, comma 100, legge n. 244/2007).

Part time

«Per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta» (art. 3, comma 101, legge n. 244/2007).

Riserve nei concorsi –

«...i bandi di concorso per le assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni possono prevedere una riserva di posti non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso per il personale non dirigenziale che abbia maturato almeno tre anni di esperienze di lavoro subordinato a tempo determinato presso pubbliche amministrazioni in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007, nonché il riconoscimento, in termini di punteggio, del servizio prestato presso le pubbliche amministrazioni per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007, in virtù di contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati anteriormente a tale data» (art. 3, comma 106, legge n. 244/2007).