

In questo numero:

Personale

- 1** Le novità contenute nel Dl. 78/2015
- 9** I chiarimenti della sezione Autonomie della Corte dei Conti sull'applicazione della legge di stabilità

Studio giallo s.r.l

via spinelli, 6/F 46047 porto mantovano (mn)
tel. 0376 392641-398174 fax 0376 396787
c.f. e p.iva 02025210200
mail: segreteria@ilpersonalepa.it
www.ilpersonalepa.it

Personale

Le novità contenute nel Dl. 78/2015

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

A distanza di una settimana dall'approvazione in Consiglio dei Ministri, è stato pubblicato sul Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno, il decreto legge sugli enti locali, che porta il n. 78 e la stessa data di pubblicazione. E' entrato in vigore il 20 giugno. Varie sono le disposizioni che riguardano i Comuni e le Regioni, tra le quali alcune, contenute negli articoli 4, 5 e 6, introducono novità in tema di gestione delle risorse umane.

Art. 4, comma 1: sospese alcune ipotesi di sanzione del divieto di assunzione

Per favorire la ricollocazione del personale soprannumerario proveniente dalle province vengono sospese, per l'anno 2015, alcune fattispecie che comportano la sanzione del divieto di assunzione di personale.

Dispone, infatti, l'art. 4, comma 1,:

“In caso di mancato rispetto per l'anno 2014 dell'indicatore dei tempi medi nei pagamenti, del patto di stabilità interno e dei termini per l'invio della relativa certificazione, al solo fine di consentire la ricollocazione del personale delle province, in attuazione dei processi di riordino di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e successive modificazioni, e delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applicano le sanzioni di cui all'articolo 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, di cui all'articolo 1, comma 462, lettera d), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 31, comma 26, lettera d), della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni.”

Tre sono, quindi, le ipotesi per le quali non scatta il divieto di assunzione a favore degli esuberanti delle province:

1) il mancato rispetto dei tempi medi di pagamento:

La sanzione per tale violazione è contenuta nell'art. 41, comma 2, del Dl. 66/2014, il quale dispone che:

“Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base

dell'attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"

2) il mancato rispetto del patto di stabilità;

La sanzione, in questo caso, è contenuta nell'art. 1, comma 462, lettera d), della L. 228/2012, la quale dispone che la regione o la provincia autonoma, se non ha rispettato il patto di stabilità interno,:

"non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione"

mentre per tutti gli enti locali, la sanzione per il mancato rispetto del patto di stabilità è contenuta nell'art. 31, comma 26, lettera d), della L. 183/2011, la quale stabilisce che l'ente locale, il quale si trovi nella situazione sopra evidenziata:

"non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione".

3) il mancato rispetto dei termini per l'invio della certificazione in ordine al rispetto del patto di stabilità.

La sanzione, non richiamata espressamente nel decreto legge 78/2015, è contenuta nel comma 20 dell'art. 31 della L. 183/2011, il quale fa rinvio al comma 26, lettera d) sopra richiamato. Dispone, infatti, il comma 20:

"La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno. Nel caso in cui la certificazione, sebbene in ritardo, sia trasmessa entro sessanta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del conto consuntivo e attesti il rispetto del patto di stabilità interno, si applicano le sole disposizioni di cui al comma 26, lettera d), del presente articolo."

Sempre a proposito dei tempi medi di pagamento, il comma 4 dello stesso art. 4 del Dl. 78/2015, prevede che:

"Ai fini del calcolo dei tempi medi di pagamento, si escludono i pagamenti effettuati mediante l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità o degli spazi finanziari disposti dall'articolo 32, comma 2, nonché dall'articolo 1, commi 1 e 10, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64".

Come si potrà notare, il contenuto della sanzione appare del tutto analogo per le tre ipotesi e comporta un divieto generalizzato di assunzione di personale, a qualsiasi titolo e con qualunque tipo di contratto, compresi i co.co.co. e i contratti di somministrazione. Per effetto della norma in questione, questo divieto viene meno solo relativamente a favore del personale soprannumerario delle province. Peraltro, non risulta chiaro se la deroga interessa solo le facoltà assunzionali nei limiti stabiliti dalla normativa vigente (art. 3, comma 5, del Dl. 90/2014 per gli enti soggetti al patto stabilità e l'art. 1, comma 562, della L. 296/2006 per gli enti non soggetti al patto di stabilità) ovvero l'intera spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente. Se da un lato, lo scopo dell'intero comma 424 si può individuare nella ricollocazione del personale soprannumerario, al quale si può arrivare a destinare il 100% delle cessazioni dell'anno precedente, dall'altro lo stesso comma consente di superare, per effetto della suddetta operazione, il limite del comma 557 (e, di conseguenza, anche di quello previsto dal comma 562) dell'art. 1 della L. 296/2006 a condizione che restino fermi i vincoli del patto di stabilità interno e della sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente. Sarà opportuno, quindi, chiarire se, in tema di spesa e, quindi, di risorse da destinare al riassorbimento dei dipendenti in esubero delle province, prevale quanto contenuto nel comma 424 ovvero nel Dl. 78/2015.

Come detto, per effetto del decreto approvato, nel caso di mancato rispetto dei vincoli sopra elencati, si può procedere, in deroga alla normativa vigente, alla ricollocazione del personale provinciale in soprannumero. Di conseguenza, sembra non potersi procedere alla nomina dei vincitori, pure previsto dal comma 424 dell'art. 1 della L. 190/2014, e all'assunzione delle figure infungibili e alla trasformazione del rapporto di lavoro dei dipendenti assunti in part-time in tempo pieno, di cui all'art. 3, comma 101, della L. 244/2007, come indicato dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2015.

La norma fa riferimento esplicitamente alle sole province; pertanto non risulta chiaro se della deroga al divieto di assunzione possano beneficiare anche i dipendenti in soprannumero delle città metropolitane, parimenti interessati alle procedure di cui al comma 424 dell'art. 1 della L. 190/2014.

L'anno di riferimento, nel quale si deve verificare il mancato rispetto di una o più delle tre fattispecie sopra riportate è il 2014. Sicuramente, per espressa previsione normativa, le sanzioni in commento scattano l'anno successivo, e, quindi, avrebbero dovuto colpire l'anno 2015. Ma si ricorda che in più occasione la Corte dei Conti ha affermato che anche qualora nell'anno corrente vengano in evidenza ipotesi simili, con particolare riferimento al mancato rispetto del patto di stabilità, non appare possibile procedere ad assunzioni di personale, che comporterebbero un aggravio della situazione già compromessa. Il Dl. 78/2015 non fa riferimento a quest'ultima fattispecie ma si limita a sospendere gli effetti della sanzione nel caso in cui il mancato rispetto sia accertato per l'anno 2014.

Art. 4, comma 2: il trasferimento del personale comandato o distaccato

Il comma prevede il trasferimento *ipso iure* del personale delle province distaccato o comandato presso un'altra amministrazione. Dispone, infatti che:

“Il personale delle province che alla data del 31 dicembre 2014 si trova in posizione di comando o distacco presso altra pubblica amministrazione, e’ trasferito, previo consenso dell’interessato, presso l’amministrazione dove presta servizio, a condizione che ci sia capienza nella dotazione organica e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque ove risulti garantita la sostenibilità finanziaria a regime della relativa spesa.”

Innanzitutto si evidenzia che, anche in questo caso, il comma fa riferimento ai dipendenti delle amministrazioni provinciali, restando, quindi, esclusi i lavoratori delle città metropolitane. Il personale interessato è rappresentato da quello in comando o in distacco presso altre pubbliche amministrazioni alla data del 31 dicembre 2014. Nel nostro ordinamento si rinviene la definizione di comando nell’art. 56 del Dpr. 3/1957, il quale prevede che:

“L’impiegato di ruolo può essere comandato a prestare servizio presso altra amministrazione statale o presso enti pubblici, esclusi quelli sottoposti alla vigilanza dell’amministrazione cui l’impiegato appartiene.

Il comando è disposto, per tempo determinato e in via eccezionale, per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza.”

Ma questa norma non risulta più applicabile dal momento della privatizzazione del rapporto di lavoro ed il contratto collettivo nazionale di lavoro non regola l’istituto. Pertanto, il comando non risulta ad oggi disciplinato, come, parimenti, non trova la sua regolamentazione il distacco. Appare, quindi, abbastanza anomalo che una norma faccia riferimento ad istituti sostanzialmente non disciplinati. Le fonti principali sono da rinvenire nella prassi e nella giurisprudenza. Un parere di rilevante importanza è stato espresso dall’Aran, la quale individua la differenza fra distacco e comando nell’interesse all’utilizzo della prestazione lavorativa, che va a beneficio del datore di lavoro nel distacco e dell’utilizzatore nel caso del comando. Questo comporta che gli oneri relativi alla retribuzione devono essere supportati dal datore di lavoro quando si tratta di distacco e dall’ente utilizzatore quando si tratta di comando, che dovrà rimborsare al datore di lavoro la retribuzione del dipendente comandato.

Oggi si parla, in generale, di assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni. Il riferimento è contenuto nell’art. 30, comma 2sexies, del D.Lgs. 165/2001, il quale dispone che:

“Le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, risultanti dai documenti di programmazione previsti all’ articolo 6, possono utilizzare in assegnazione temporanea, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni, fermo restando quanto già previsto da norme speciali sulla materia, nonché il regime di spesa eventualmente previsto da tali norme e dal presente decreto.”

Per poter applicare la disposizione che prevede il trasferimento del personale delle province in distacco o in comando alla data del 31 dicembre è, quindi, necessario che l’assegnazione temporanea sia stata effettuata nel rispetto della norma e, in particolare,:

- siano state evidenziate le esigenze organizzative poste a base del distacco o del comando;
- siano rispettate le modalità di attuazione previste dall’ordinamento dell’ente;

- l'assegnazione temporanea sia stata prevista nel piano triennale del fabbisogno di personale, di cui all'art. 6 del D.Lgs. 165/2001;
- la durata non sia eccedente i tre anni;
- sia stato rispettato il vincolo in materia di spesa di personale.

Verificate le predette condizioni, il dipendente della provincia in assegnazione temporanea presso un'altra amministrazione al 31 dicembre 2014 è trasferito presso l'ente utilizzatore. Il lavoratore in questione deve prestare il proprio assenso all'operazione.

Due sono le condizioni che si devono verificare per poter dar corso al trasferimento:

- 1) vi sia il posto disponibile nella dotazione organica;
- 2) siano rispettati i limiti delle risorse finanziarie disponibili ovvero la spesa sia sostenibile a livello finanziario a regime.

Come si può rilevare, la norma non impone che il posto occupato dal dipendente a seguito del trasferimento debba rientrare nelle facoltà assunzionali. Pertanto, detto trasferimento sembra poter avvenire anche oltre le predette facoltà.

Non appare che l'attuazione della norma richieda particolari istruzioni. L'ente che utilizza il dipendente comandato o distaccato richiederà l'assenso del dipendente stesso e poi provvederà all'adozione la disposizione di trasferimento, dando atto che l'assegnazione temporanea rispetta i canoni dettata dalla legge e che sono verificate le due condizioni sopra illustrate.

Art. 4, comma 3: si utilizzano i resti del triennio precedente

In sede di determinazione delle spese a disposizione per nuove assunzioni si possono riportare i resti non utilizzati nel triennio precedente. Dispone il comma in questione: *"All'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dopo le parole "nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile" sono aggiunte le seguenti "; e' altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente".*

Relativamente agli enti soggetti al patto di stabilità, oltre alle facoltà assunzionali derivanti dalla spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, di cui all'art. 3, comma 5, del Dl. 90/2014 (il 60% per l'anno 2015 e l'80% per l'anno 2016), si possono utilizzare le somme rimaste dalle facoltà assunzionali degli anni relativi al triennio precedente e non utilizzate. In pratica, nel 2015, oltre alle cessazioni riferite all'anno 2014, si possono utilizzare i resti relativi alle cessazioni del triennio 2011-2013, che hanno rappresentato facoltà assunzionali per gli anni 2012, 2013 e 2014.

La norma segna la vittoria della posizione espressa sin dall'emanazione del Dl. 90/2014 da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, che si era scontrata con quanto affermato dalla sezione Autonomie della Corte dei Conti, con la delibera n. 27/SEZAUT/2014 del 21 novembre 2014. La predetta Corte aveva osservato che il Dl. 90/2014 rappresentava una disciplina completamente diversa da quella vigente nel passato e, quindi, non risultava possibile riportarsi i resti maturati nella previgente normativa. Di conseguenza, il triennio da porre sotto osservazione doveva riguardare il futuro e non il passato. Come detto la norma abbraccia la tesi della Funzione Pubblica, che riconosce la validità di quanto non speso nel triennio precedente, in relazione ai diversi regimi assunzionali.

La nuova disciplina introdotta dal Dl. 78/2015 impone alle amministrazioni di rivedere i calcoli delle facoltà assunzionali del 2015, per verificare se il riporto dei resti del triennio precedente possa dar luogo alla possibilità di una nuova ulteriore assunzione, a fronte della quale sarà da decidere se sia possibile procedere alla sua copertura con gli ordinari strumenti previsti dal nostro ordinamento, in quanto facoltà assunzionali di anni precedenti non utilizzate, ovvero rientri nelle facoltà assunzionali 2015 e, quindi, da riservare all'assunzione dei vincitori dei concorsi ovvero alla ricollocazione dei dipendente degli enti di area vasta, come previsto dall'art. 1, comma 424, della L. 190/2014.

Art. 5, commi 1-2-3: i vigili provinciali diventano agenti di polizia locale nelle amministrazioni comunali

Come annunciato, i dipendenti assegnati ai corpi e ai servizi di polizia provinciale vengono trasferiti nei ruoli degli enti locali per essere destinati alle funzioni di polizia locale. Dispone la norma in questione:

“1. In relazione al riordino delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e fermo restando quanto previsto dal comma 89 della medesima legge relativamente al riordino delle funzioni da parte delle regioni, per quanto di propria competenza, il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale di cui all'articolo 12 della legge 7 marzo 1986, n. 65, transita nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, secondo le modalità e procedure definite nel decreto di cui all'articolo 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Il transito del personale di cui al comma 1 nei ruoli degli enti locali avviene nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale, garantendo comunque il rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento e la sostenibilità di bilancio. Si applica quanto previsto dall'art. 4 comma 1.

3. Fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo, e' fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale.”

Il trasferimento dei dipendenti addetti al corpo e al servizio di polizia provinciale rientra nella più ampia operazione di ricollocazione del personale in esubero delle province. La procedura, oggi norma di legge, era già stata prefigurata dal Dipartimento della funzione pubblica, con la circolare n. 1/2015, nella quale viene specificato che, in sede di predisposizione degli elenchi dei dipendenti interessati a procedure di mobilità, gli osservatori regionali dovevano escludere i dipendenti che svolgono i compiti di polizia provinciale. Per tali soggetti, si leggeva nella circolare, era previsto un percorso specifico di ricollocazione, oggi attuato con il Dl. 78/2015. Gli enti destinatari sono le amministrazioni locali, che sono identificati nei comuni, in quanto i dipendenti in questione sono destinati a svolgere le funzioni di polizia municipale. Per le modalità di trasferimento, gli enti si avvarranno sempre della piattaforma che sta predisponendo la Funzione pubblica per far incontrare l'offerta di lavoro, identificata dai dipendenti in esubero delle amministrazioni provinciali, e la

domanda di lavoro, rappresentata, fino all'entrata in vigore del decreto in commento, dalle facoltà assunzionali di regioni ed enti locali. Ma il 2° comma dell'art. 5 del Dl. 78/2015 stabilisce che il trasferimento del personale addetto alla polizia provinciale avvenga "in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese e alle assunzioni di personale". In sostanza, ai trasferimenti in questioni non si applicano:

- art. 1, comma 557 e seguenti (come modificati dal Dl. 90/2014) e comma 562, della L. 296/2006 in tema di contenimento della spesa di personale;
- art. 1, comma 562, della L. 296/2006 e art. 3, comma 5, del Dl. 90/2014 in materia di vincoli al numero dei dipendenti da assumere.

Alcune previsioni vanno comunque rispettate. In particolare, il riferimento va:

- al posto vacante in dotazione organica;
- alla previsione nella programmazione triennale dei fabbisogni di personale;
- al rispetto del patto di stabilità nell'anno di riferimento. Per il 2014, il mancato rispetto del patto di stabilità interno, del termine per la trasmissione della relativa certificazione e dell'indicatore dei tempi medi di pagamento può essere superato in quanto l'art. 5 richiama l'applicazione dell'art. 4, comma 1, del medesimo decreto, sopra commentato;
- alla sostenibilità finanziaria.

Senza dubbio, la previsione contenuta nell'art. 5 rappresenta un'opportunità per i comuni, che sono, da sempre, in sofferenza nel settore della polizia municipale. La deroga dalle norme sulla spesa di personale e sui vincoli alle assunzioni permette il reperimento di risorse umane, anche in numero considerevole. A questo punto entra in campo la capacità di spesa del bilancio, non rappresentando, solitamente, un problema la dotazione organica (sempre abbondante di posti vacanti) e la programmazione triennale, modificabile in ogni momento con una deliberazione della Giunta Comunale. E' chiaro che la sostenibilità finanziaria deve essere dimostrata non solo per i mesi che resteranno per il 2015, che potrebbero ridurre la spesa in modo considerevole, ma anche per il 2016 e gli anni a venire, quando il bilancio dovrà sopportare l'intero costo del personale trasferito.

A fronte di una buona notizia arriva anche una previsione tutt'altro che positiva. L'ultimo comma dell'art. 5 (il terzo) stabilisce, infatti, che, fino al momento in cui tutto il personale dei corpi e dei servizi di polizia provinciale saranno riassorbiti nell'ambito del processo di ricollocazione del personale in esubero, agli enti locali è fatto divieto assumere dipendenti che svolgano funzioni di polizia locale. Se tale previsione può essere giustificabile con riguardo ai contratti di lavoro a tempo indeterminato, la stessa diventa insostenibile nel momento in cui la norma estende il divieto di reclutamento "con qualsiasi tipologia contrattuale". Solitamente, tale locuzione ricomprende anche il contratto di lavoro a tempo determinato, a nulla rilevando se l'assunzione viene effettuata per esigenze stagionali ovvero ai sensi dell'art. 1, comma 557, della L. 311/2004. Dovrebbero rientrare, altresì, nel divieto anche le varie forme di lavoro autonomo (co.co.co. e prestazioni occasionali) che, seppur illegittimamente attivate, sono spesso presenti sul territorio. Risulta subito evidente la situazione critica in cui si possono trovare i comuni che hanno esigenze immediate di reperire risorse umane da dedicare alla polizia municipale. Da un lato, il ritardo nell'attivazione della piattaforma non consente di far arrivare il personale della polizia provinciale in tempi brevi, dall'altro sussiste il divieto di reclutamento con qualsivoglia tipologia contrattuale. In una situazione ancora peggiore possono

trovarsi, se confermata l'interpretazione sopra delineata, i comuni a grande vocazione turistica, che, solitamente, in estate, devono ricorrere in maniera massiccia ad assunzioni a tempo determinato per far fronte ai picchi di presenze di turisti sul territorio. Con tutta probabilità il divieto non consente loro di garantire quel minimo di sicurezza nella gestione del territorio.

Art. 6, comma 7: le assunzioni negli enti commissariati per infiltrazioni mafiose

Agli enti locali i cui consigli comunali e provinciali sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose è riconosciuta la possibilità di procedere ad assunzioni a tempo determinato di alcune unità di personale. Stabilisce il comma succitato:

“Per fronteggiare le esigenze di riorganizzazione strutturale, necessaria ad assicurare il processo di risanamento amministrativo e di recupero della legalità, gli enti locali che versino nella condizione di cui al comma 1 alla data di entrata in vigore del presente decreto sono autorizzati ad assumere, anche in deroga ai limiti previsti dalla legislazione vigente, fino ad un massimo di tre unità di personale a tempo determinato, ai sensi degli articoli 90, comma 1, 108 e 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; per tali enti non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 41, comma 2, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, per il periodo di scioglimento degli organi consiliari, ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, e per il periodo di cinque anni immediatamente successivi alla scadenza del predetto periodo. Ai relativi oneri si fa fronte nei limiti delle disponibilità di bilancio dei medesimi enti attraverso la corrispondente riduzione di altre spese correnti.

Destinatari della disposizione sono gli enti di cui all'art. 143 del D.Lgs. 267/2000, vale a dire le amministrazioni i cui consigli comunali o provinciali, alla data di entrata in vigore del decreto legge, siano stati sciolti e, di conseguenza, siano stati commissariati in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile. Per supportare l'azione volta al risanamento amministrativo e al recupero della legalità, è concesso loro procedere ad assumere un numero massimo di 3 unità a tempo determinato ai sensi dell'art. 90, 108 o 110 del D.Lgs. 267/2000, in deroga ai limiti posti a tale tipologia di assunzione. Non viene specificata la durata massima del relativo contratto a termine. Agli stessi non si applicano le sanzioni, anche in materia di personale, per il mancato rispetto dell'indicatore dei tempi medi nei pagamenti, per il periodo che va dalla data di scioglimento e fino ai 5 anni successivi allo scadere del commissariamento.

Personale

I chiarimenti della sezione Autonomie della Corte dei Conti sull'applicazione della legge di stabilità

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

La sezione delle Autonomie della Corte dei Conti raggruppa una serie di quesiti inviati dalla sezione lombarda e da quella piemontese della stessa Corte in quanto aventi per oggetto la medesima materia: l'applicazione del comma 424 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015 in ordine alla destinazione delle facoltà assunzionali per gli anni 2015 e 2016 a favore del riassorbimento degli esuberanti provenienti dagli enti di area vasta. La risposta ai predetti quesiti è contenuta nella deliberazione n. 19/SEZAUT/2015 del 16 giugno 2015.

Le premesse

I magistrati contabili evidenziano, in premessa, come il disegno normativo che emerge dalla lettura della legge di stabilità per l'anno 2015 rappresenti una disciplina speciale che, in pratica, non consente, per il biennio 2015-2016, l'applicazione delle ordinarie regole in materia di assunzioni. In altre parole, la normativa vigente viene congelata a favore dell'obiettivo principe, vale a dire la ricollocazione del personale degli enti di area vasta dichiarati in soprannumero a seguito dei tagli imposti alle dotazioni organiche di province e città metropolitane. Questo rappresenta la linea guida che è seguita dai magistrati contabili nel momento in cui sono chiamati a derimere questioni interpretative.

A questo proposito, la Corte sottolinea che l'analisi delle problematiche è limitata a quelle direttamente ed esclusivamente inerenti la norma sopra richiamata. Aggiunge "ulteriori istituti concernenti altre facoltà e modalità assunzionali degli enti interessati, anche se ipoteticamente e indirettamente influenzate dalla predetta disciplina normativa, restano fuori dal perimetro delle questioni di massima." Le conseguenze di questi presupposti consistono nel soprassedere ad alcune problematiche di notevole portata.

La Corte mette le mani in avanti evidenziando come l'arco temporale del biennio 2015-2016 possa considerarsi come "disallineato" rispetto alla finalità della disposizione, individuata nel riassorbimento di tutti i dipendenti in soprannumero degli enti di area vasta. Tuttavia, ad oggi, l'analisi non può che essere limitata

all'arco temporale espressamente indicato dalla norma, fatto salvo un ulteriore provvedimento legislativo che ne proroghi gli effetti.

L'utilizzo di graduatorie di altre amministrazioni

La norma che consente le assunzioni a tempo indeterminato mediante l'utilizzo delle graduatorie approvate e valide di altre amministrazioni, ad oggi, risulta ancora vigente (art. 4, comma 3ter, Dl. 101/2013). Ci si interroga, quindi, se tale normativa è oggi applicabile con riferimento all'art. 1, comma 424, della L. 190/2014. La Corte evidenzia che il predetto utilizzo risulta in contrasto con le finalità fissate dalla legge di stabilità 2015 ed individuate nell'assunzione dei vincitori di concorso collocati in graduatorie valide e approvate al 1° gennaio 2015 e nel riassorbimento del personale soprannumerario degli enti di area vasta. Pertanto, fino al momento in cui tali obiettivi siano stati pienamente raggiunti e, di conseguenza, siano stati ricollocati i dipendenti di province e di città metropolitane dichiarati in esubero. Solo a conclusione di tale processo, la norma contenuta nel Dl 101/2013 tornerà ad essere applicabile e potranno effettuarsi assunzioni mediante utilizzo di graduatorie valide di altre amministrazioni.

La mobilità volontaria

Viene interrogata anche la Corte dei Conti sulla possibilità di attivare procedure di mobilità volontaria nell'arco di vigenza delle norme introdotte con la legge di stabilità 2015. La sezione remittente (quella lombarda) si era espressa in maniera positiva rispetto alla facoltà di poter ricorrere alla mobilità nel biennio 2015-2016 da parte delle amministrazioni locali, in quanto, come ormai consolidato, tale procedura è neutra e, quindi, non va ad intaccare le facoltà assunzionali, che devono essere lasciate a disposizione dei dipendenti in soprannumero degli enti di area vasta. Ma questa posizione non viene condivisa dalla sezione Autonomie della Corte dei Conti, la quale abbraccia la tesi contraria per due motivi:

- 1) obiettivo della legge di stabilità 2015, come detto, è quello di garantire la ricollocazione del personale in esubero delle province e delle città metropolitane. Per raggiungere tale obiettivo si devono sospendere tutte quelle modalità di reperimento di personale che erodano risorse che, al contrario, devono essere destinate ai soprannumerari;
- 2) il legislatore ha concesso di poter utilizzare anche l'ulteriore spesa eccedente le facoltà assunzionali per arrivare al 100% delle cessazioni dell'anno precedente per raggiungere l'obiettivo primario. Pertanto, sarebbe "incongruo" (termine di dubbio significato giuridico) consentire anche l'utilizzazione di ulteriori risorse a favore di dipendenti che non godano della medesima priorità di quelli in esubero.

In sostanza, quindi, la Corte dei Conti non ammette, per il biennio 2015-2016, la possibilità di attivare la mobilità volontaria, al pari di quanto affermato dal Dipartimento della funzione pubblica, nella circolare n. 1/2015. Ma tra le due posizioni espresse vi è una differenza rilevante. Secondo la Funzione pubblica la procedura di mobilità oggi attivabile va riservata a tutti i dipendenti degli enti di area vasta, siano essi dichiarati in soprannumero o meno. Al contrario, per i magistrati contabili la mobilità volontaria dovrebbe essere circoscritta ai soli

dipendenti di province e di città metropolitane, già individuati come unità in esubero. La differenza non è solo limitativa solo della platea dei destinatari. Infatti, allo stato attuale, pochissimi sono gli enti di area vasta che hanno adottato gli atti con i quali individuano i dipendenti soprannumerari. Di conseguenza, seguendo la tesi della Corte dei Conti, anche la mobilità limitata ai dipendenti di province e città metropolitane in soprannumero risulta, nella realtà, impraticabile.

Senza dubbio, le posizioni espresse prestano il fianco a critiche sia dal punto di vista giuridico che da quello organizzativo. Da quello giuridico in quanto il testo del comma 424 in commento parla espressamente di facoltà assunzionali da destinare al personale in soprannumero e, come è noto, la mobilità volontaria fra enti soggetti a vincoli sulle assunzioni è ritenuta neutra. Non è considerata cessazione nell'ente di partenza e non viene parificata ad una nuova assunzione nell'ente di arrivo. Dal punto di vista organizzativo, limitare o, peggio, escludere la possibilità della mobilità volontaria significa cancellare una ulteriore possibilità di reperire personale in tempi rapidi, dovendo, comunque, attendere il completamento della piattaforma dove saranno incrociate domanda e offerta di lavoro. E i tempi non sembrano brevi a fronte di esigenze che, in alcuni casi, sono impellenti.

La copertura di posti infungibili

La Corte dei Conti si esprime anche in merito alla cosiddetta copertura dei "posti infungibili" ovvero delle "categorie infungibili" secondo la terminologia della Funzione pubblica.

Il tema è di difficile approccio atteso che nasce in sede di interpretazione istituzione (circ. 1/2015 della funzione pubblica) e viene ripreso dalla Corte dei Conti pur in assenza di un minimo di ancoraggio normativo. Ricordando la sanzione della nullità non si può che trattare l'argomento con estrema prudenza.

La Funzione pubblica aveva "concesso" la possibilità di assumere categorie infungibili nell'ambito delle capacità assunzionali anche attingendo dagli idonei presenti nelle graduatorie di concorso dandone comunicazione all'osservatorio nazionale e al Dipartimento della funzione pubblica. Di fatto non veniva data alcuna definizione limitandosi ad indicare, a titolo esemplificativo, il "personale educativo e docente degli enti locali".

Nella pronuncia n. 19/2015 della Sezione delle Autonomie il tema è affrontato rispondendo a due quesiti molto simili in merito alla possibilità di deroga al comma 424 per l'assunzioni di profili infungibili.

Appare immediatamente un problema terminologico atteso che si fa riferimento indistintamente a tutta una serie di locuzioni che dovrebbero esprimere la stessa fattispecie: "categorie infungibili", "personale infungibile", "profili professionali adeguati" e "posti infungibili". La Sezione autonomie è costretta a coniare una nuova definizione: "specifica e legalmente riconosciuta professionalità" precisando che può essere attestata eventualmente anche da specifici "titoli di studio".

Per la risposta al quesito si deve fare riferimento all'art. 30, commi 1 e 1-bis, del D.Lgs. 165/2001 in forza del quale il passaggio per mobilità deve avvenire in presenza di corrispondenza tra la qualifica professionale acquisita nell'ente cedente e quella necessaria per assolvere ai compiti nell'ente destinatario. In carenza di corrispondenza o equivalenza l'amministrazione di destinazione provvede alla

riqualificazione dei dipendenti. Questa operazione rimane preclusa qualora l'immissione nell'organico dell'ente richiedente preveda dei "requisiti soggettivi di professionalità richiesti in base alla legge e alla contrattazione collettiva nazionale".

Queste considerazioni portano a delimitare il perimetro dei profili professionali infungibili escludendo tutti quei casi nei quali non è previsto un requisito professionale specifico previsto da legge o contratto. Ne deriva che non è sufficiente che il requisito professionale specifico sia previsto dal regolamento sugli accessi. Ad esempio, se nel regolamento degli accessi si è previsto un requisito professionale specifico per il dirigente della ragioneria (es. laurea in economie e commercio) questo non consente di considerarla figura infungibile. Al contrario un dirigente dell'avvocatura (peraltro nell'esempio mancherebbero sicuramente i successivi requisiti) o il farmacista, per i quali è previsto dalla norma una specifica professionalità, potrebbero avere le caratteristiche previste da questo primo requisito.

Superato il primo scoglio viene introdotto un secondo requisito che deve coesistere con il primo: la specifica e legalmente qualificata professionalità deve essere necessaria per garantire l'espletamento di un "servizio essenziale". La definizione di servizio essenziale aprirebbe un ulteriore fronte interpretativo; si potrebbe partire dal Tuel per arrivare alla L. 56/2014 (c.d. Delrio) passando dalle specifiche norme di settore e senza dimenticare i CCNQ sui servizi pubblici essenziali. Supponendo di superare anche questo scoglio ci si chiede se per servizio essenziale possa anche considerarsi un servizio che l'ente ha deciso di istituire e che, per garantirne il funzionamento, sono necessarie specifiche professionalità (asilo nido, scuola materna, casa di riposo e farmacie). Sicuramente questo aspetto dovrà essere motivato con grande attenzione.

Ma non è finita, una volta dimostrata la specifica e legalmente qualificata professionalità necessaria per lo svolgimento di un servizio essenziale, rimane onere dell'ente verificare se tra il personale soprannumerario delle province interessate alla ricollocazione del personale sono presenti tali professionalità. La ricerca non deve circoscriversi al territorio provinciale o delle province limitrofe ma deve estendersi a tutto il territorio nazionale (senza limiti geografici).

Evidentemente quest'ultima richiesta diventa sostanzialmente impossibile dal punto di vista operativo, quantomeno fino a quando sarà stata completata la banca dati nazionale che rileva il personale in soprannumero con i relativi profili. Come può un ente dimostrare che in tutto il territorio nazionale non sussiste alcuna delle specifiche professionalità richieste. Quindi di fatto questo processo è bloccato.

In conclusione, per attuare questa possibilità l'ente deve verificare la sussistenza congiunta di tre requisiti:

- a. necessità di una specifica e legalmente qualificata professionalità;
- b. collegamento della professionalità con un servizio essenziale;
- c. inesistenza di tale professionalità tra il personale soprannumerario su tutto il territorio nazionale.

A questo l'ente può derogare dall'applicazione del c. 424 e procedere alla copertura del posto con gli ordinari strumenti normativi: mobilità volontaria e obbligatoria, concorso o utilizzo delle graduatorie di altri enti.

Plafond distinti per i vincitori di concorso e per i soprannumerari

Nel biennio 2015-2016 le assunzioni a tempo indeterminato sono rivolte a due categorie di soggetti: i vincitori di concorso di graduatorie vigenti e approvate prima del 2015 e il personale soprannumerario delle province da ricollocare.

A queste due tipologie di assunzioni sono riservate specifiche risorse creando due autonomi plafond.

Le ordinarie capacità assunzionali previste dalle vigenti disposizioni normative devono essere utilizzate sia per l'assunzione dei vincitori di concorso che per i soprannumerari con la priorità dei primi sui secondi. Si tratta delle risorse corrispondenti al 60% dei cessati nel 2014 per le assunzioni del 2015 e all'80% dei cessati nel 2015 per quelle del 2016 (art. 3, comma 5, D.L. 90/2014), percentuali che aumentano rispettivamente all'80% e al 100% per gli enti con spesa di personale nel limite del 25% di quella corrente (art. 3, comma 5-quater, D.L. 90/2014).

Le ulteriori risorse corrispondenti al complemento a cento della spesa corrispondente ai cessati nell'anno precedente devono essere vincolate esclusivamente alla ricollocazione del personale soprannumerario senza alcuna possibilità di utilizzo per i vincitori di concorso.

Le assunzioni sono subordinate al rispetto del patto di stabilità e della sostenibilità finanziaria e di bilancio, anche se il D.L. 78/2015 sospende la sanzione del divieto di assunzione di personale per l'anno 2015, nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità nell'anno 2014, al solo fine di ricollocare il personale soprannumerario.

La Sezione autonomie ricorda che le spese corrispondenti alla ricollocazione dei dipendenti delle province "non rileva al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fermi restando i vincoli del patto di stabilità e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente". Nella risposta ad un successivo quesito (paragrafo 3.1) la Corte dei Conti è ancora più chiara in quanto parla di "non computabilità nel tetto di spesa ex comma 557".

Plafond	Capacità assunzionali: - anno 2015: 60% cessati 2014 - anno 2016: 80% cessati 2015	Complemento a 100: - anno 2015: 40% cessati 2014 - anno 2016: 20% cessati 2015	
Assunzioni a tempo indeterminato	- vincitori di concorso	NO VINCITORI di concorso	non rilevano ai fini del art. 1, c. 557, L. 296/06
	- soprannumerari	- soprannumerari	

La posizione della Funzione pubblica (circ. 1/2015) in merito all'esclusione della spesa di personale delle risorse destinate al personale delle province risulta meno chiara: "la possibilità di superamento della spesa di cui al comma 557 citato è consentita, al netto delle assunzioni fatte per i vincitori in applicazione del comma 424, per assorbire il personale in mobilità. Tale incremento va quantificato e si decurta gradualmente in coerenza con la disciplina prevista per il turn over. In sostanza rimane permanente nella misura in cui le facoltà ad assumere a tempo indeterminato lo consentono".

Per la Funzione pubblica questa spesa non rimane del tutto neutra rispetto alla limite storico ma ne viene legittimato un superamento che dovrà essere successivamente assorbito utilizzando capacità assunzionali degli anni successivi.

La ricollocazione dei soprannumerari non ha limiti geografici

Secondo la Sezione autonomia la norma non sembra lasciare alcuno spazio per poter circoscrivere territorialmente, nell'ambito della provincia di appartenenza, la ricollocazione dei soprannumerari. Al contrario la norma dispone che il processo previsto dal comma 424 verrà attuato negli anni 2015 e 2016 "salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario" chiarendo di fatto che non vi sono limitazioni geografiche.

Nello stesso senso si esprime la Funzione pubblica (circ. 1/2015) per la quale il processo cessa "qualora l'osservatorio nazionale rilevi che il bacino del personale da ricollocare è completamente assorbito, vengono adottati appositi atti per ripristinare le ordinarie facoltà di assunzione alle amministrazioni interessate".

La deroga sulla spesa di personale soprannumerario si estende anche agli enti non soggetti al patto di stabilità

Secondo la Sezione autonomie una lettura in chiave sistematica non può che estendere anche agli enti non soggetti al patto di stabilità (art. 1, comma 562, L. 296/2006) la non computabilità nel tetto della spesa storica di personale delle risorse destinate al personale delle province in mobilità. La ratio della norma è quella di collocare il personale provinciale e quindi non possono rimanere penalizzati gli enti non soggetti al patto di stabilità.

Peraltro, gli enti soggetti al patto di stabilità possono sostituire integralmente il turnover con minori problemi rispetto agli enti soggetti al patto di stabilità di gestione dei plafond.

Le assunzioni a tempo determinato e gli incarichi ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL

Era una delle questioni più scottanti sulla quale è stata chiamata ad esprimersi la sezione Autonomie da parte della Corte dei Conti per il Piemonte. Le tesi potevano essere due: da un lato, la norma in commento riserva al riassorbimento dei dipendenti degli enti di area vasta le facoltà assunzionali a disposizione e, pertanto, si dovrebbe fare riferimento solo alle assunzioni a tempo indeterminato; quelle a termine (comprese quelle ai sensi dell'art. 110 del TEUL) non dovrebbero, quindi, essere interessate dall'applicazione della norma. Dall'altro, gli oneri per i contratti a termine rappresentano spesa di personale, che viene erosa a scapito dei dipendenti da ricollocare. I magistrati contabili piemontesi, pur abbracciando quest'ultima tesi e, quindi, non ritenendo possibile il ricorso a contratti a tempo determinato, hanno rimesso la questione, per la sua rilevanza, alla sezione Autonomie. Quest'ultima, ribadendo che l'esame è limitato alla interpretazione di questioni direttamente ed esclusivamente connesse con l'applicazione del comma 424, evidenzia che i contratti a termine, anche qualora si tratti di incarichi ai sensi dell'art. 110, comma 1, del

TUEL, sono fattispecie estranee alle disposizioni contenute nella legge di stabilità 2015 e conservano la loro peculiare disciplina normativa, anche in ordine ai vincoli normativi vigenti. La logica conseguenza di tale posizione appariva individuata nell'ammissibilità del ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato nel biennio 2015-2016. Al contrario, i magistrati contabili hanno ritenuto, per la medesima motivazione e secondo quanto chiarito in premessa, di non dover dar luogo a deliberare.