



personalmente efficace, tecnicamente efficiente.

In questo numero:

Personale

- 1** Le norme in materia di Personale degli Enti Locali contenute nella Legge di stabilità 2016: prime riflessioni

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 norme in materia di Personale degli Enti Locali contenute nella Legge di stabilità 2016: prime riflessioni

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

premessa

Torna l'annuale appuntamento con la legge di stabilità, la quale risulta, come d'abitudine, risulta un insieme di disposizione rivolte alle più disparate categorie di cittadini: dai piccoli professionisti alle società, dai volontari della Croce Rossa ai lavoratori socialmente utili. In questo contesto non mancano norme sulla gestione del personale degli enti locali, che, ancora una volta, rimettono in discussione le loro facoltà assunzionali e impongono vincoli sulle retribuzioni dei dipendenti. In un quadro normativo che non trova una sua stabilità per un lasso temporale superiore a sei mesi, risulta quasi una beffa l'obbligo della programmazione triennale del fabbisogno di personale.

Nel lavoro che segue si propongono i primi commenti alle norme che riguardano la gestione delle risorse umane negli enti locali contenute nella Legge 28 dicembre 2015, n. 208, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2015, formata da un unico articolo e da 999 commi ed entrata in vigore il 1° gennaio 2016.

comma 205: proroga del congedo

Il congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, da fruire entro i cinque mesi dalla nascita del figlio, nonché il congedo facoltativo da utilizzare nello stesso periodo, in alternativa alla madre che si trovi in astensione obbligatoria, previsti in via sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015 dall'articolo 4, comma 24, lettera a), della legge 28 giugno 2012, n. 92, sono prorogati sperimentalmente per l'anno 2016 ed il congedo obbligatorio è aumentato a due giorni, che possono essere goduti anche in via non continuativa. Ai medesimi congedi, obbligatorio e facoltativo, si applica la disciplina recata dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 22 dicembre 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 37 del 13 febbraio 2013. Alla copertura dell'onere derivante dal presente comma, valutato in 24 milioni di

euro per l'anno 2016, si provvede quanto a 14 milioni di euro mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Prorogati di un anno e ampliati i congedi a sostegno della genitorialità, sia obbligatori che facoltativi, introdotti in via sperimentali dal 2013 al 2015. La norma inizialmente aveva previsto l'obbligo per il lavoratore padre di astensione dal lavoro per un giorno per ciascun figlio da fruire entro cinque mesi dalla nascita. Con la legge di stabilità 2016 il congedo obbligatorio viene raddoppiato, portandolo a due giorni. Rimane confermata la possibilità di aumentarlo di ulteriori due giorni di congedo facoltativo che comporta l'anticipazione del termine finale del congedo *post partum* della madre per un numero di giorni pari a quelli fruiti dal padre.

In pratica, il congedo deve essere fruito nei primi cinque mesi di vita del bambino e, quindi, anche in contemporanea con il congedo di maternità o parentale della madre, in quanto trattasi di diritto autonomo del padre.

I due tipi di congedo vanno richiesti almeno quindici giorni prima la data della fruizione e non possono essere frazionati in ore. Dopo le modifiche del job act la maternità può essere goduta anche a ore (in assenza di CCNL di fatto, secondo l'Inps, a mezze giornate) e la richiesta deve essere effettuata 5 giorni prima se a giorni e 2 giorni prima se ad ore. Non è scontato che tali novità si estendano anche a questa peculiare normativa in quanto non richiamata dal D.Lgs. 151/2001.

Durante il congedo spetta la retribuzione piena, secondo le regole del congedo per paternità. Ne consegue l'obbligo del versamento contributivo e la piena valutazione in sede pensionistica e di calcolo del TFS o del TFR.

Come chiarito dal Dipartimento della Funzione pubblica con la Nota n. 8629 del 20 febbraio 2013, la disposizione non è al momento applicabile al settore pubblico, in quanto l'art. 1, co. 7 e 8, della legge n. 92/2012, prevede l'approvazione di un'apposita normativa attuativa su iniziativa del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, non ancora emanata.

comma 215: norme per le regioni a statuto speciale e gli enti locali ad esse appartenenti

Il termine del 31 dicembre 2015 di cui all'articolo 6, comma 6-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11, e' differito al 31 dicembre 2016. All'articolo 4, comma 9-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, al quarto periodo, le parole: «per l'anno 2014» sono sostituite dalle seguenti: «per l'anno 2015» e le parole: «fino al 31 dicembre 2015» sono sostituite dalle seguenti: «fino al 31 dicembre 2016»; al quinto periodo, le parole: «Per l'anno 2015» sono sostituite dalle seguenti: «Per l'anno 2016»; dopo il quinto periodo sono aggiunti i seguenti: «Fermo restando il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557, 557-quater e 562, primo periodo, della legge 27 dicembre

2006, n. 296, la proroga può essere disposta in deroga ai limiti o divieti prescritti dalle vigenti disposizioni di legge. Per l'anno 2016, agli enti territoriali di cui al primo periodo del presente comma, che si trovino nelle condizioni di cui all'articolo 259 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 6, 7 e 8 del medesimo articolo. Per gli stessi enti, la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato e' subordinata all'assunzione integrale degli oneri a carico della regione ai sensi dall'articolo 259, comma 10, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Il comma non brilla certamente di semplicità e la lettura richiede, necessariamente, una ricostruzione delle norme richiamate. Il primo periodo non è diretto agli enti locali ma riguarda il Ministero della pubblica istruzione. La restante parte del comma si applica alle regioni a statuto speciale e agli enti che vi fanno parte. In primo luogo si dispone che possono essere prorogati i contratti di lavoro a tempo determinato fino al 31 dicembre 2016, nelle more della stabilizzazione degli stessi, secondo la normativa vigente, anche se l'ente, nel 2015 non ha rispettato il patto di stabilità. La proroga, permanendo il fabbisogno di personale per garantire i servizi già erogati, può essere disposta anche in deroga ai vincoli finanziari, in particolare quelli previsti dall'art. 9, comma 28, del Dl. 78/2010, nonché ad altri vincoli e limiti stabiliti dalla normativa di legge. Devono, in ogni caso essere rispettati i commi 557, 557quater e 562, primo periodo, della L. 296/2006, in materia di contenimento della spesa di personale. Per gli enti in dissesto, sempre appartenenti alle regioni a statuto speciale, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 6, 7 e 8 dell'art. 259 del Tuel, vale a dire tali amministrazioni non hanno l'obbligo di rideterminare la dotazione organica in diminuzione e di tagliare a non oltre il 50% la spesa per il personale a tempo determinato, rispetto a quella sostenuta per la medesima motivazione nell'ultimo triennio antecedente l'anno di riferimento. In ogni caso, l'onere derivante dalla proroga dei dipendenti a tempo determinato, sopra illustrata, deve essere sostenuto interamente dalla regione a statuto speciale ovvero dalle province autonome di Trento e di Bolzano. In caso contrario non è possibile procedere alla proroga stessa.

comma 219: indisponibilità dei posti di dirigente

Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco,

fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma.

In sunto, i posti di dirigenti vengono “espunti” dal libero arbitrio dell'amministrazione e vengono resi indisponibili. La norma, teoricamente, ha natura transitoria, nelle more di attuazione della riforma Madia e della ricollocazione del personale soprannumerario appartenente all'area vasta. Sostanzialmente, quindi, i nuovi dirigenti potranno arrivare dalla provincia e dalla città metropolitana ovvero, con tutta probabilità, saranno reperiti nei nuovi ruoli unici.

Nel suo complesso, la disposizione presenta parecchi dubbi applicativi. Il primo lo si incontra già a livello di amministrazioni destinatarie. Infatti vengono individuati, quali posti da rendere indisponibili, quelli dirigenziali di prima e seconda fascia, situazione certamente non rinvenibile negli enti locali. Prosegue, però il disposto precisando che sono i dirigenti di prima e di seconda fascia delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001. Come è noto tale articolo ricomprende, nella nozione di pubblica amministrazione, anche le regioni e gli enti locali. Una conferma circa l'applicabilità della disposizione anche ai comuni e alle province si rinviene nel comma 224, dove si prevede, quale eccezione alla indisponibilità dei posti di dirigenti, quelli appartenenti agli enti di area vasta e assegnati alle funzioni fondamentali. Se, in tale ipotesi, non risulta applicabile il comma 219 significa che, di regola, la indisponibilità si applica anche agli enti locali. La disposizione in commento prevede che i posti vacanti alla data del 15 ottobre 2015 sono resi indisponibili. Nel panorama legislativo non sussiste una definizione di “posto indisponibile”: la conseguenza certa sembra consistere nel fatto che non si possa procedere alla loro copertura. Nel determinare se un posto risulta vacante occorre tener conto sia dei dirigenti assunti a tempo indeterminato che a tempo determinato. Ma la stessa norma indica che è necessario tener conto anche dei dirigenti senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. In sostanza queste ipotesi sono parificati ai posti coperti. Quindi, una prima operazione da effettuare

consiste nel determinare i posti considerati vacanti ai fini dell'applicazione del comma in commento.

La norma continua prevedendo che gli incarichi di dirigenti conferiti nel periodo che va dal 16 ottobre 2015 (giorno successivo al 15 ottobre) e fino al 31 dicembre 2015 (giorno antecedente all'entrata in vigore della legge di stabilità 2016) devono essere risolti di diritto e cessano gli effetti dei relativi contratti. Se, da un punto di vista normativo, la norma non presenta particolari dubbi interpretativi, risultano evidenti i problemi applicativi. Un contratto pienamente legittimo, correttamente sottoscritto, e quindi efficace, deve essere risolto. Oltre alle conseguenze sul soggetto che è stato incaricato della funzione dirigenziale, vi è da evidenziare che non risulta del tutto improbabile che la norma sia stata conosciuta nei primi giorni dell'anno, considerato il fatto che la legge di stabilità è stata pubblicata il 30 dicembre scorso. Pertanto, cosa succede se il dirigente, magari incaricato in novembre o in dicembre 2015, è rimasto in servizio anche all'inizio di gennaio e abbia pure sottoscritto contratti, determinazioni, ecc.? I giorni lavorati devono essere retribuiti? In caso di risposta affermativa, dobbiamo considerare il lavoro prestato come servizio di fatto? E gli atti sottoscritti, sicuramente viziati, possono essere soggetti a convalida da parte di un altro dirigente, a cui, eventualmente, è stato conferito, nel frattempo, l'interim del medesimo settore? Le problematiche sono davvero numerose e importanti.

Alla regola generale della indisponibilità dei posti vacanti alla data del 15 ottobre 2015, la norma profila una serie di eccezioni. Un primo caso è rappresentato dai posti per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico. Ma come si identifica il momento il cui detto procedimento si può dire avviato? Sicuramente, si può considerare soddisfatta la condizione posta dalla disposizione nel caso in cui era stato pubblicato l'avviso pubblico per l'individuazione del candidato idoneo. Ma potrebbe essere sufficiente anche l'atto con il quale tale avviso era approvato o, addirittura, la previsione del conferimento dell'incarico nel programma triennale del fabbisogno di personale? Anche in questo caso sono più i dubbi che le certezze.

Ulteriore deroga è rappresentata dai posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011. Anche in questo caso le perplessità nascono immediatamente alla lettura del testo. Se, da un lato, la prima ipotesi è chiara (posti dirigenziali in enti pubblici nazionali), dall'altro la locuzione "strutture organizzative" non risulta pacifica nel suo significato e l'incertezza può prestare il fianco a comportamenti che rasentano l'elusione della norma. Ad esempio, se un ente locale, attraverso una modifica della dotazione organica, crea oggi un nuovo settore (articolazione massima in cui è suddiviso il comune stesso), al cui vertice prevede un posto di dirigente, questo stesso posto può considerarsi come non indisponibile, in applicazione dell'eccezione qui in esame? Se così fosse, aggirare la disposizione è un gioco da ragazzi.

La terza eccezione è rappresentata dai posti di dirigente specificamente previsti dalla legge. All'interno dell'ente locale, la fattispecie risulta di difficile individuazione, se si esclude il segretario generale, quando questo rivesta la qualifica dirigenziale.

La quarta eccezione è rappresentata dai posti di dirigente appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti. Oltre alle perplessità nella individuazione delle strutture organizzative, come sopra illustrato, la norma richiede un riordino che abbia comportato una riduzione di posti. Avendo per oggetto i posti di dirigente, logica vuole che anche la riduzione debba riguardare tale tipologia di posti. Ma, a ben guardare, la disposizione non limita il taglio alla sola categoria dirigenziale e, quindi, il dettato normativo potrebbe essere soddisfatto anche nel caso in cui siano ridotti i posti di dipendenti non dirigenti ovvero con un mix di posti dirigenziali e non.

La quinta deroga riguarda gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della legge di stabilità o da espletare a norma del comma 216. Ma come deve essere letta questa previsione? Prevede due deroghe distinte (gli incarichi a dirigenti per concorso bandito prima della entrata in vigore della legge e gli incarichi a dirigenti per concorsi da espletare a norma del comma 216) oppure il concorso deve essere bandito prima della legge di stabilità e deve espletarsi ai sensi del comma 216? Nella prima interpretazione, la fattispecie può interessare anche gli enti locali, nel caso in cui abbiano bandito posti di dirigente entro il 1° gennaio 2016. Nella seconda interpretazione, i comuni sono esclusi dall'applicazione in quanto il comma 216 riguarda solo posti di dirigente presso le amministrazioni dello stato.

Infine, l'ultima eccezione riguarda i posti da coprire in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. La mente corre immediatamente ai posti riservati ai dirigenti soprannumerari degli enti di area vasta.

L'ultimo periodo della norma lascia alquanto perplessi per la sua formulazione. In realtà non se ne comprende la portata. Stante il contenuto della norma, sembra logico che gli incarichi possano essere conferiti solo per i posti per i quali non è intervenuta ex lege la dichiarazione di intervenuta indisponibilità. L'unica motivazione che si potrebbe ipotizzare per una norma simile potrebbe essere identificata nell'apertura lasciata alle amministrazioni di poter conferire incarichi dirigenziali "nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili". In sostanza, quindi, non rileva tanto la tipologia di incarico (è indifferente, ad esempio se l'incarico è di direzione del settore tecnico piuttosto che quello finanziario), ma il numero. Se, alla data del 15 ottobre 2015, erano vacanti 10 posti di dirigente, di cui 3 di essi rientrano nelle eccezioni, l'ente deve continuare a considerare 7 posti indisponibili, indifferente dalla tipologia di incarico che l'ente decide di considerare fra i 7 indisponibili. E' evidente che questa interpretazione si scontra con il tenore letterale della norma, che identifica nei posti indisponibili proprio quel numero e quella tipologia che era vacante al 15 ottobre 2015, fatte salve le deroghe previste.

comma 221: revisione della dotazione organica dei dirigenti

Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle

competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale.

Il comma 221 contiene regole disomogenee in materia di dirigenza. La prima riguarda l'obbligo di ricognizione della dotazione organica dirigenziale al fine di procedere ad una attenta analisi delle competenze dei diversi uffici e l'attenzione deve essere posta sull'esistenza di possibili duplicazioni di competenze. L'utilizzo del verbo "provvedono" all'indicativo presente sta a significare un obbligo di "ricognizione" della dotazione organica. Operativamente è quantomeno necessario procedere ad una elencazione delle competenze dirigenziali dichiarando che non ci sono duplicazioni ovvero riorganizzando le competenze in caso contrario. Sarà inoltre necessario dichiarare se è necessario o meno riorganizzare le competenze. L'atto dovrà essere oggetto di delibera della Giunta rispettando i modelli di relazione sindacali previsti dall'art. 6 del D.Lgs. 165/2001. In caso di ricognizione che comporti una modifica organizzativa è necessaria l'informazione preventiva alle OO.SS. firmatarie del contratto della dirigenza. In caso contrario risulta comunque opportuna una informativa, anche se non necessariamente preventiva, atteso che la ricognizione non comporta alcuna modifica né della dotazione organica dirigenziale né della macrostruttura. La norma sembra chiaramente indirizzata alla dirigenza e non dovrebbe coinvolgere gli enti privi di dirigenza. Non sono esplicitate le conseguenze di una eventuale inadempienza dell'ente; difficilmente si può pensare ad un divieto di procedere ad assunzioni come previsto dall'ultimo comma del citato art. 6 del D.Lgs. 165/2001 atteso che la Legge di stabilità non lo richiama. In ogni caso, l'obbligo introdotto dalla norma per la dirigenza, costituisce una enfattizzazione dei principi già contenuti nell'art. 6 del D.Lgs. 165/2001.

Dal punto di vista pratico, se non è necessario attuare alcun intervento, l'adempimento potrebbe essere semplicemente assolto integrando la delibera annuale relativa all'analisi del fabbisogno e alla programmazione del piano occupazionale nel quale si dovranno considerare oltre alle eccedenze di personale anche la ricognizione delle funzioni dirigenziali. La norma non specifica se si tratti di un'attività di revisione straordinaria o se debba essere effettuata annualmente.

Il secondo intervento normativo sembra rispondere alla giurisprudenza consolidata che afferma l'esclusiva per gli incarichi dirigenziali relativi all'avvocatura e alla polizia locale per le caratteristiche peculiari dei predetti settori. Dal 2016 questa esclusiva è superata: a tali dirigenti potranno essere conferiti anche incarichi dirigenziali diversi. La norma non affronta il caso contrario ovvero quello in cui

venga attribuito anche l'avvocatura ovvero la polizia locale attraverso l'istituto dell'interim a dirigenti con altri incarichi. La rimozione di un vincolo di esclusiva per l'avvocatura e la polizia locale dovrebbe costituire un principio di organizzazione che dovrebbe poter essere letto in modo bidirezionale. In caso contrario non si capirebbe perché al dirigente dell'avvocatura può essere dato l'interim anche alla ragioneria e non il contrario (a parità di requisiti professionali).

L'ultima disposizione accoglie una richiesta degli enti di piccole dimensioni nei quali risulta sostanzialmente non percorribile l'obbligo di rotazione degli incarichi dirigenziali ai fini della normativa in materia di anticorruzione. Il presupposto è che la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione ma il legislatore non fissa alcun perimetro specifico. Ne consegue che la decisione dovrà essere adottata dall'ente. Considerando le rilevanti conseguenze che potrebbero derivare da un'eventuale illegittimità di tale scelta, volta ad eludere la norma, risulta opportuno illustrare in modo analitico le motivazioni che non consentono la rotazione (sono rischiose generiche dichiarazioni quali "vista l'impossibilità di effettuare la rotazione degli incarichi per le ridotte dimensioni dell'ente...").

comma 224: deroga alla indisponibilità dei posti di dirigenti per le province

Resta escluso dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 219 il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, delle città metropolitane e delle province adibito all'esercizio di funzioni fondamentali, degli uffici giudiziari e dell'amministrazione della giustizia, dell'area medica e veterinaria e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, il personale appartenente alla dirigenza di seconda fascia con funzione tecnico-ispettiva del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nonché, per le funzioni specifiche attribuite dalla legge, il personale preposto ai posti dirigenziali del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. E' escluso altresì il personale delle agenzie di cui al decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157.

La norma dispone ulteriori deroghe all'applicazione del comma 219, in merito alla indisponibilità dei posti vacanti alla data del 15 ottobre 2015, oltre a quelle già previste nel predetto comma. In aggiunta ai dirigenti per i quali la disciplina del rapporto di lavoro è rimasta di tipo pubblicistico e ad una serie di figure dirigenziali dipendenti dall'amministrazione dello stato (dirigenti degli uffici giudiziari e dell'amministrazione della giustizia, i dirigenti medici, veterinari e appartenenti al ruolo sanitario del SSN, ecc.), è prevista una deroga che interessa gli enti locali. In particolare si tratta del personale dirigente delle città metropolitane e delle province responsabile di settori che si occupano di funzioni fondamentali. E' evidente l'intento del legislatore di non penalizzare ulteriormente gli enti di area vasta, impedendo loro il conferimento di incarichi dirigenziali. Di conseguenza, tali amministrazioni

potranno assumere i dirigenti adibiti alle funzioni fondamentali, anche nel caso in cui tali posti fossero vacanti alla data del 15 ottobre 2015.

comma 226: risparmi da riorganizzazione per i recuperi da condono dei fondi

Le regioni e gli enti locali che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi del comma 221, certificati dall'organo di revisione, comprensivi di quelli derivanti dall'applicazione del comma 228.

Si ampliano le possibilità di compensazione previste dal Salva Roma in caso di mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa. Il D.L. 16/2014 ha previsto che in caso di errata costituzione del fondo gli enti hanno l'obbligo di recuperare a valere sui fondi degli anni successivi. Per gli enti virtuosi in regola il patto di stabilità (oggi rispetto dei saldi) era consentito di compensare gli importi eccedenti i vincoli finanziari con i risparmi derivanti da piani di razionalizzazione organizzativa previsti sia per le regioni che per gli enti locali. Per le regioni era prevista una riduzione del 20% della dotazione organica dirigenziale oltre al contenimento del 10% della spesa del personale non dirigente. I comuni dovevano riportare la dotazione organica nell'ambito dei parametri previsti per gli enti dissestati. In aggiunta si poteva compensare anche il 100% dei risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione ex D.L. 98/2011, art. 16.

In aggiunta a queste previsioni la Legge di stabilità di quest'anno contempla, sempre limitatamente agli enti virtuosi, la possibilità di considerare i risparmi derivanti dalla riduzione delle dotazioni organiche dirigenziali per effetto della ricognizione delle dotazioni organiche (art. 1, comma 221, L. 208/2015). La norma è espressamente rivolta agli enti con dirigenza e sembra difficilmente esportabile alla riduzione delle posizioni organizzative negli enti privi di dirigenza. Questa nuova possibilità dovrà comunque essere coordinata con gli attuali commi 1 e 2 dell'art. 4 del D.L. 16/2014 i quali già impongono razionalizzazioni in materia dirigenziali agli enti che hanno sforato nella costituzione del fondo. Questo ulteriore risparmio sembrerebbe compensabile solo per la parte eccedente le riduzioni previste per legge. Anche se, a ben guardare, già il precedente comma 2 dell'art. 4 del D.L. 16/2014 consentiva la compensazione anche dei "risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1". Dal tenore letterale della disposizione si possono verificare due tipi di risparmi:

- a) quelli derivanti dal raggiungimento degli obiettivi minimi fissati dalla norma;
- b) quelli eccedenti il minimo.

Poiché la norma parla di "risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzative" entrambe le tipologie descritte (quelle minime e

quelle ulteriori) potevano già prima essere compensate. Ne deriva, in questo contesto interpretativo, che la disposizione in commento risulta sostanzialmente confermativa del principio dettato dall'art. 4, comma 2, del D.L. 16/2014 anche perché utilizza esattamente le stesse parole ("risparmi effettivamente derivante dalle misure di razionalizzazione organizzative").

Quando si quantificano i risparmi collegati alla riduzione di dotazione organica si apre sempre il dubbio se le economie debbano avere anche natura finanziaria (effetti reali) ovvero si traducano nella soppressione di posti non coperti (effetti virtuali). Considerando che la norma è volta a compensare risorse finanziarie concretamente pagate potrebbe sembrare opportuno considerare risparmi derivanti da riduzione di spesa effettiva e non virtuale. In ogni caso sarà necessaria la certificazione degli organi di revisione.

Il presupposto per l'applicazione della "nuova" compensazione consiste nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, locuzione quest'ultima che sembra avere una portata più vasta rispetto al mero rispetto del vecchio patto di stabilità. Molte norme in materia di vincoli sul personale hanno come presupposto il "concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica" (cfr. art. 1, comma 557, L. 296/2006).

Dal punto di vista interpretativo, forse, il dato più significativo riguarda l'anno nel quale devono essere rispettati gli obiettivi di finanza pubblica che sicuramente comprendono anche il rispetto del patto di stabilità. Per come è strutturata la norma sembra che gli obiettivi debbano essere rispettato nell'anno in cui si creano i risparmi o, al massimo, in quello precedente. Se così fosse, poiché la norma nasce nel 2016, si potrebbe ipotizzare che anche il rispetto del patto previsto dal comma 2 dell'art. 4 del D.L. 16/2014 debba fare riferimento all'anno nel quale si effettua la compensazione, ovvero, al massimo, in quello precedente. Tuttavia, non si può negare, che su questo argomento permangono importanti dubbi interpretativi.

Inoltre, è prevista la possibilità di compensare i risparmi derivanti dal comma 228 il quale regola i limiti al turnover di personale. Poiché si sta parlando di "risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa" la quantificazione dovrebbe essere pari alle risorse che l'ente decidesse di non destinare alla sostituzione del personale cessato oltre i limiti fissati dalla normativa. Quindi, se il turnover ordinario nel 2016 è pari al 25% dei cessati nell'anno precedente e l'ente decidesse di non assumere personale potrebbe utilizzare queste economie per compensare eventuali sforamenti sul fondo. Non è agevole comprendere come questa norma si coniughi con le procedure di ricollocamento del personale delle ex province per il quale l'ente non sembra avere margini decisionali. Infine, non è chiaro per quanto tempo questi risparmi siano compensabili atteso che l'ente potrebbe scegliere di non sostituire mai il turnover 2016 consentendo di utilizzare le economie anche negli anni successivi. Così come potrebbe prevedere di sospendere le assunzioni nel 2016 per recuperarle nell'anno successivo; non è chiaro in questo caso se nel 2016 sia ammessa la compensazione.

comma 228: facoltà assunzionali nelle regioni e negli enti locali

Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e' disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018.

Ancora una volta si mette mano alle facoltà assunzionali degli enti locali (la quarta nel giro di un anno e mezzo), innestando la retromarcia rispetto ad una direzione intrapresa da qualche tempo, che vedeva via via ampliare le possibilità di assunzione dei comuni rispetto al personale cessato. Risultano evidenti le difficoltà delle amministrazioni nella gestione delle risorse umane, in aperto contrasto con la disposizione che impone la determinazione del fabbisogno triennale del personale (art. 39 L. 449/1997 e art. 6, comma 4, D.Lgs. 165/2001).

Viene modificato l'art. 3, comma 5, del Dl. 90/2014, che, a suo tempo, aveva stabilito le facoltà assunzionali per gli enti locali nell'80% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, per il 2016 e il 2017, mentre dal 2018 tale percentuale saliva al 100%.

Il comma in commento riduce, per il triennio 2016-2018, le facoltà assunzionali al 25% per ciascun anno, sempre riferito alla spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente. Quindi, rispetto ad un rapporto fra cessati e nuovi assunti di uno a uno, prospettato dal Dl dell'estate del 2014, la legge di stabilità 2016 lo fissa uno a quattro. Prosegue la norma evidenziando che, ai fini del riassorbimento del personale soprannumerario degli enti di area vasta, restano in vigore le percentuali fissate dal Dl. 90/2014. La norma, letta in combinato disposto con quanto previsto dal comma 424 della legge di stabilità dello scorso anno, non presenta alcuna utilità, in quanto quest'ultima disposizione destina al personale in eccedenza delle province e delle città metropolitane le facoltà assunzionali degli enti locali e il complemento al 100% delle predette facoltà. In sostanza, quindi, alla mobilità dei provinciali deve essere destinata l'intera spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, a nulla rilevando la suddivisione fra facoltà assunzionali e complemento al 100% delle stesse. La previsione può riacquistare un significato proprio nel momento in cui il processo di riassorbimento degli esuberanti relativamente agli enti di area vasta risulti concluso.

Inoltre è prevista la disapplicazione del comma 5quater dell'art. 3 del Dl. 90/2014, il quale disponeva, per gli enti nei quali la spesa di personale era inferiore o pari al 25% della spesa corrente, che le facoltà assunzionali fossero pari al 100% della spesa relativa al personale cessato l'anno precedente. Ma tale disapplicazione si applica agli anni 2017 e 2018, mentre la norma resta pienamente in vigore per l'anno 2016. Non si comprendono i motivi di tale differenziazione in termini temporali.

Si evidenzia che la norma dispone in tema di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale. E' la prima volta che una disposizione distingue, a livello di facoltà assunzionali, fra personale dirigente e non dirigente. Si apre, di conseguenza, il problema di determinare quale sia la percentuale da applicare alla spesa per cessazioni di personale dirigente avvenute nell'anno precedente. Considerato che il comma 219 rende indisponibili tutti i posti vacanti alla data del 15 ottobre 2015 (fatte salve le eccezioni in precedenza illustrate), ad una cessazione dal servizio che si è verificata, ad esempio, il 1° novembre 2015, in che termini è possibile procedere alla sua sostituzione nel 2016? Sicuramente non è da applicare la percentuale del 25%, la quale, come detto, è riservata al personale non dirigente. D'altro canto, il comma in analisi non abroga l'art. 3, comma 5, del Dl. 90/2014 e, quindi, dovrebbero applicarsi quelle facoltà assunzionali alle cessazioni 2015. Ma a questo punto interviene il comma 424 della legge di stabilità 2015, che riserva le predette facoltà assunzionali 2016 (cessazioni 2015) al riassorbimento del personale in esubero degli enti di area vasta. Quindi, solo a conclusione di questo processo, il comune tornerebbe libero di assumere la sostituzione del dirigente, nel limite dell'80% della spesa relativa alla cessazione. Percentuale che, per il solo 2016, sale al 100% se trattasi di ente virtuoso.

comma 229: facoltà assunzionali nei comuni che si fondono e nelle unioni di comuni

A decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Una deroga al regime delle assunzioni disposto con il comma 228. In luogo del 25% della spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, ai comuni nati, a partire dal 2011, dalla fusione di altri comuni e alle unioni di comuni è riconosciuto il turn over pieno, vale a dire il 100% della spesa dei cessati dell'anno precedente. La disposizione è da considerarsi a regime, in quanto applicabile a partire dall'anno 2016. L'unica condizione stabilita è il rispetto dei vincoli generali in materia di spesa di personale. Sicuramente il riferimento è ai commi 557 e 562 dell'articolo unico della L. 296/2006, ma, non di meno, la previsione può ricomprendere il rispetto dell'art. 9, comma 28, del Dl. 78/2010, in tema di lavoro flessibile, e del comma 236 della legge

di stabilità 2016, in tema di blocco delle risorse da destinare al salario accessorio. E' appena il caso di rilevare che anche tali amministrazioni rientrano nel campo di applicazione del comma 424 della legge di stabilità 2015 e, quindi, devono riservare tali facoltà assunzionali al riassorbimento dei dipendenti degli enti di area vasta in soprannumero.

Diversamente dal comma 228, in questa disposizione non sono previsti trattamenti differenziati nei confronti del personale non dirigente rispetto al personale dirigente.

comma 234: conclusione del procedimento di mobilità dei soprannumerari

Per le amministrazioni pubbliche interessate ai processi di mobilità in attuazione dei commi 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le ordinarie facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente sono ripristinate nel momento in cui nel corrispondente ambito regionale e' stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità. Per le amministrazioni di cui al citato comma 424 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014, il completamento della predetta ricollocazione nel relativo ambito regionale e' reso noto mediante comunicazione pubblicata nel portale «Mobilita.gov», a conclusione di ciascuna fase del processo disciplinato dal decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 14 settembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2015. Per le amministrazioni di cui al comma 425 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 si procede mediante autorizzazione delle assunzioni secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

Riprendendo sostanzialmente la previsione già contenuta nel comma 6 dell'art. 5 del Dm. 14 settembre 2015, il comma dispone che le ordinarie facoltà assunzionali potranno essere applicate solo a conclusione del processo di riassorbimento del personale in esubero. La norma fa sorgere qualche perplessità. Se da un lato è chiaro che, concluso il processo di ricollocazione dei soprannumerari, i comuni potranno applicare le percentuali relative alle assunzioni sopra commentate, non appare pacifico se, nelle more del predetto processo, gli enti locali possano continuare ad utilizzare le "ordinarie facoltà assunzionali" nei casi in cui la norma e, soprattutto, gli interpreti istituzionali, consentono a tutt'oggi di far loro ricorso. Un esempio è rappresentato dall'utilizzo dei resti relativi agli anni 2014 e precedenti. Il tenore letterale della norma sembra impedire tale utilizzo, quanto meno dalla data di entrata in vigore del succitato Dm.

Il via libera alle ordinarie facoltà assunzionali dovrà arrivare, per le regioni e gli enti locali, da una comunicazione ufficiale pubblicata sul portale Mobilità.gov, con la quale si attesterà che, a livello regionale, il riassorbimento dei provinciali è giunto a conclusione, secondo le modalità di cui al Dm. 14 settembre 2015. La disposizione sembra, quindi, limitare alla regione l'ambito territoriale di riferimento per la ricollocazione dei dipendenti in esubero degli enti di area vasta, quando, al contrario, spesso gli interpreti istituzionali avevano affermato che il processo doveva essere

gestito a livello nazionale. In sostanza, quindi, si dovrà attendere la comunicazione per poter partire con un piano occupazionale che possa prevedere assunzioni anche mediante concorso pubblico o altre modalità. Facendo due calcoli, per ben che vada e secondo quanto previsto dal Dm. richiamato, la comunicazione sul portale arriverà verso la primavera. Da qui, si partirà con l'attuazione del programma triennale del fabbisogno di personale e del piano annuale delle assunzioni. Di seguito, in caso di concorso pubblico, si dovranno attivare le procedure di mobilità volontaria e di mobilità obbligatoria previste dalla norma, che richiedono almeno tre mesi. Quindi la bandizione del concorso, la cui pubblicazione minima dura un altro mese. Con l'espletamento del concorso e la nomina del vincitore, con tutta probabilità si arriverà a fine anno, sostanzialmente, nella pratica, il blocco delle assunzioni per tutto il 2016.

comma 235: divieto di destinare al fondo i compensi spettanti ai dipendenti nominati nei CdA

All'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, le parole: «e, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio» sono soppresse.

In caso di nomina di un dipendente pubblico nei Consigli di Amministrazione di società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni i relativi compensi devono essere riversati all'ente di appartenenza e non all'amministratore dipendente. Fino al 2015 la norma prevedeva la possibilità di far rientrare dalla finestra quello che era uscito dalla porta destinandole al fondo per il trattamento accessorio e consentendo anche, in sede di contrattazione, di riconoscere tali risorse, in tutto o in parte, agli stessi dipendenti nominati nei consigli di amministrazione. Questa viene meno dal 2016. Pur nel silenzio della norma dovrebbe trattarsi dei compensi maturati dal 2016 in poi (principio di competenza) e non di quelli pagati nel nuovo anno ma relativi a periodi precedenti (principio di cassa).

comma 236: blocco dei fondi

Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla

riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

Dopo lo sblocco dei fondi nel 2015 dal 2016 si ritorna al contingentamento delle risorse destinate al trattamento accessorio. La norma ricalca il vecchio art. 9, comma 2-bis, del D.L. 78/2010 il quale bloccava il fondo per il periodo 2011-2014 all'importo del 2010 con una ulteriore riduzione in proporzione al personale in servizio. Dal 2015 il fondo doveva consolidare i tagli effettuati in precedenza. La nuova norma pone come nuovo anno zero il 2015 che diventa il nuovo punto di massimo. Rimane confermata la riduzione automatica in proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Il nuovo testo porta una novità: si dovrà tenere conto del "personale assumibile ai sensi della normativa vigente". Si tratta di una nuova locuzione che sicuramente comporterà un lavoro interpretativo. In prima battuta si potrebbe pensare al personale che l'ente è autorizzato ad assumere sulla base della normativa sul turnover; ma si potrebbe interpretare anche come personale che l'ente intende assumere sulla base del proprio piano occupazionale.

Sotto l'aspetto operativo con ogni probabilità le modalità di calcolo potranno essere mutuale dal vecchio art. 9, comma 2-bis, del D.L. 78/2010 ivi compresi tutti i chiarimenti interpretativi elaborati sia dalla Corte dei Conti che dalla Ragioneria Generale dello Stato (quali, ad esempio, quelle in tema di esclusioni e calcolo dei dipendenti medi in servizio).

Dovrebbe essere confermata anche l'applicazione del vincolo alle risorse destinate alla retribuzione di posizione e risultato negli enti privi di dirigenza (Corte dei Conti, Sez. Autonomie n. 26/2014) e quindi al fondo per lo straordinario.

Per quanto attiene al periodo temporale si tratta, almeno formalmente, di una norma transitoria che tragherà le norme sui fondi fino all'attuazione della riforma Madia prevista dall'art. 11 per i dirigenti e dall'art. 17 per il personale del comparto. La legge delega prevede che tutto il sistema premiale della PA venga riscritto.

comma 306: nuove figure di lavoratori di pubblica utilità

Il comma 1 dell'articolo 26 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, e' sostituito dal seguente: «1. Allo scopo di permettere il mantenimento e lo sviluppo delle competenze acquisite, i lavoratori che fruiscono di strumenti di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro nonché i lavoratori sottoposti a procedure di mobilità possono essere chiamati a svolgere attività a fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza, sotto la direzione e il coordinamento di amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, nel territorio del comune ove siano residenti»

Il jobs act, art. 26, D.Lgs. 150/2015, aveva ridisegnato la cornice normativa dei lavoratori di pubblica utilità (ex LSU); la legge di stabilità 2016 previsto la possibilità di utilizzare di coinvolgere in tali percorsi anche i lavoratori sottoposti a procedure di

mobilità per i quali è già intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro. In precedenza la norma era destinata solo ai lavoratori che beneficiano di strumenti di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro. Il nuovo sistema è subordinato alla predisposizione di una convenzione quadro da parte dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) sulla base della quale le regioni potranno dar corso a nuovi percorsi di utilità sociale. Nelle more si continua ad applicare la precedente normativa, artt. 7 e 8 del D.Lgs. 468/1997, limitatamente ai progetti di attività e lavori socialmente utili che "hanno avuto inizio prima della data di adozione della convenzione quadro di cui al comma 2" dello stesso articolo 26 (Ministero del Lavoro, circ. 35/2015).

commi 466-467-468-469: risorse a favore dei rinnovi contrattuali

466. *Per il triennio 2016-2018, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli oneri posti a carico del bilancio statale sono quantificati, complessivamente, in 300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, di cui 74 milioni di euro per il personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, e 7 milioni di euro per il restante personale statale in regime di diritto pubblico.*

467. *Le somme di cui al comma 466, comprensive degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, concorrono a costituire l'importo complessivo massimo di cui all'articolo 11, comma 3, lettera g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.*

468. *Al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) all'articolo 41, comma 2, primo periodo, le parole: « per uno dei comparti di cui all'articolo 40, comma 2,» sono soppresse;

b) all'articolo 41, comma 2, secondo periodo, le parole: « per uno dei comparti di cui all'articolo 40, comma 2,» sono soppresse;

c) all'articolo 41, comma 5, dopo le parole: «istituti comuni a più comparti» sono inserite le seguenti: «o che si applicano a un comparto per il quale operano più comitati di settore»

469. *Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono fissati i criteri di determinazione dei predetti oneri in coerenza con quanto previsto dal comma 466.*

Dopo cinque anni di stop sono previsti 300 milioni di euro per il rinnovo del contratto collettivo del pubblico impiego imposto dalla Sent. 178/2015 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 16, comma 1, lett. b), del D.L. 98/2011. Si tratta del primo atto di un lungo percorso che necessariamente dovrà passare in primis per la ridefinizione dei comparti di contrattazione che dovranno passare dagli attuali 11 a quattro (art. 40, comma 2, D.Lgs. 165/2001). Quest'ultima operazione dovrà superare ostacoli non di poco conto se si considerano le rilevanti differenze normative ed economiche che caratterizzano gli attuali comparti. Gli atti successivi richiederanno comunque parecchio tempo atteso che la procedura non è certamente agevole: atto di indirizzo, ipotesi di contratto, visto di Governo e Corte dei Conti e firma del CCNL.

Venendo alla parte più prosaica, le risorse alle quali potrà attingere l'attuale comparto delle autonomie locali è pari a 219 milioni di euro (in quanto 74 milioni vanno alle Forze armate e ai Corpi di polizia e 7 milioni al restante personale di diritto pubblico). Per avere una dimensione dell'aumento medio per ciascun dipendente è necessario quantificare il numero dei dipendenti coinvolti. Il dato si può rinvenire l'analisi dei dati del conto annuale 2007-2014 della RGS dal quale emerge che i dipendenti pubblici nel 2014 sono 3.253.067. A questi vanno tolti i dipendenti con specifiche risorse: Corpi di polizia (313.987) e le Forze armate (187.338), la magistratura (10.588) e le carriere diplomatiche (933), prefettizie (1.232) e penitenziaria (349). Rimangono 2.738.640 dipendenti dai quali si devono scorporare gli enti per i quali è previsto un finanziamento specifico ai sensi del comma 469: enti pubblici non economici (45.739), enti di ricerca (20.810), università (101.383), SSN (663.793), regioni ed EELL (472.523), Regioni a statuto speciale (93.427), autorità indipendenti (2.085), enti ex art. 70 D.Lgs. 165/01 (1.256+9.588), enti lista S13 Istat (34.289). Residuano 1.293.747. Una semplice divisione porta a circa 169 euro annui (1.293.747 di dipendenti diviso 219 milioni di risorse). Tali risorse sono comprensivi degli oneri previdenziali e dell'Irap a carico dell'ente oltre, ovviamente, agli oneri previdenziali e fiscali a carico del dipendente. Gli oneri a carico dell'ente sono pari al 35,18%, di cui 23,80% di Cpdel, il 2,88% di Inadel/Tfr e 8,50% di Irap. Dai 169 euro, detratti gli oneri a carico ente, rimangono circa 110 euro annuali pari a 8,44 mensili. Gli oneri previdenziali a carico del dipendente sono pari all'8,85% di Cpdel, al 2% di Inadel/Tfr, allo 0,35% di FPC oltre ad Irpef e addizionali che si possono stimare nel 23% per un totale del 34%. Ne consegue che degli 8,44 euro lordi al mese ne rimangono circa 5,57 netti. A questi risultati si arriva se tutte le risorse sono destinate all'aumento del tabellare; non è escluso che una parte venga finalizzata al trattamento accessorio. Non male se si considera che sono state saltate due tornate contrattuali: il triennio 2010-2012 e quello 2013-2015. Dovrebbe essere consolidata l'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2010-2012, ancora in godimento, atteso che le risorse inserite nella Legge di stabilità sono aggiuntive. Non sono al contrario previste risorse per le annualità arretrate.

In sintesi, nei bilanci di previsione è possibile prevedere una somma compresa tra gli 170 e i 200 euro per ciascun dipendente. Per i dirigenti è opportuno prevedere una somma almeno doppia.

Per le amministrazioni non statali, e, quindi, anche per le regioni, i comuni e gli enti di area vasta, il comma 469 prevede che gli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale siano posti, come di consueto, a carico del bilancio dei singoli enti. La quantificazione dei predetti oneri è determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in “coerenza”, prevede la norma, con quanto previsto per le amministrazioni dello stato. E’ evidente, pertanto, che gli enti interessati al comma citato non possono sperare in una somma sostanzialmente diversa da quella sopra illustrata.

Detto decreto deve essere emanato entro il 30 gennaio, ma il termine appare puramente ordinatorio. La previsione del decreto potrebbe rappresentare un ulteriore motivo per “procrastinare” l’inizio della trattativa. L’esperienza insegna che l’ultimo comparto che arriva solitamente si deve accontentare di quello che rimane. Ne sono testimonianza le retribuzioni degli enti locali, che risultano le più basse all’interno della pubblica amministrazione.

comma 672: limite ai compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti delle partecipate

All’articolo 23-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il comma 1 e’ sostituito dal seguente:

«1. Fatto salvo quanto previsto dall’articolo 19, comma 6, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, da emanare entro il 30 aprile 2016, sentita la Conferenza unificata per i profili di competenza, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni dello Stato e dalle altre amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ad esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per ciascuna fascia e’ determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale i consigli di amministrazione di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni. Le società di cui al primo periodo verificano il rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri amministratori e dipendenti fissato con il decreto di cui al presente comma. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma»

Ancora una volta si mette mano ai compensi che paga la società partecipata ai suoi componenti del CdA e ai suoi dipendenti. La norma, in questa occasione, prospetta una soluzione più articolata rispetto a quelle che sono state assunte in passato. Innanzitutto è prevista l'emanazione di un decreto ministeriale attuativo entro il 30 aprile 2016. Considerato che non sono fissate sanzioni o conseguenze particolari in caso di mancata approvazione, si deve ritenere che tale termine sia ordinatorio. Il decreto avrà quali destinatarie le società controllate, sia direttamente che indirettamente, da una pubblica amministrazione, secondo la definizione prevista dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, mentre per individuare il controllo non può che farsi riferimento all'art. 2359 del codice civile. Sono escluse dal campo di applicazione le società quotate in borsa e le loro controllate. Le società a controllo pubblico dovranno essere classificate in fasce, nel numero massimo non superiore a cinque. Il comma precisa che la suddivisione dovrà avvenire in base ad indicatori qualitativi e quantitativi. In altri termini, potranno essere considerati parametri quali, ad esempio, l'attività svolta, l'ampiezza del mercato da soddisfare, il fatturato, il numero di dipendenti, ecc. Una volta definite le fasce, il decreto dovrà fissare dei massimali, che dovranno essere rispettati dal consiglio di amministrazione in sede di quantificazione dei propri compensi nonché per le retribuzioni dei dirigenti e dei dipendenti. Tali massimali dovranno essere in proporzione alla fascia di appartenenza (alla fascia più bassa deve corrispondere il massimale inferiore) e, per la fascia più elevata, il massimale non può eccedere i 240.000 euro, lordi, vale a dire comprensivi dei contributi previdenziali e assistenziali e delle ritenute fiscali a carico del beneficiario. Sono fatti salvi i limiti inferiori già previsti da altre norme di legge per particolari categorie di lavoratori o di amministratori. In tale limite devono rientrare anche eventuali compensi corrisposti al predetto beneficiario da altra amministrazione.

La novità più rilevante della disposizione, oltre alla previsione delle fasce, consiste nell'obbligo, da parte del consiglio di amministrazione, di adottare criteri oggettivi e trasparenti nel momento in cui devono determinare il trattamento economico delle tre categorie di soggetti interessati dalla norma, vale a dire gli amministratori stessi, i dirigenti e i dipendenti. Viene da pensare, quindi, che, prima di procedere alla quantificazione di detto compenso, si deve procedere alla fissazione dei criteri, che devono possedere il carattere dell'oggettività. Anche in questo caso, si può ipotizzare una graduazione in base alle dimensioni della società, al campo di attività, al numero di dipendenti, ecc. Il trattamento economico fissato deve essere onnicomprensivo e, quindi, si devono fissare anche gli obiettivi che amministratori, dirigenti e dipendenti devono raggiungere, nel caso in cui a questi sia legata una qualche forma di incentivazione o di retribuzione di risultato. I criteri così individuati devono essere, con tutta probabilità, pubblicati sul sito della società, in quanto è previsto anche il carattere della trasparenza.

comma 675: obbligo di trasparenza per gli incarichi conferiti dalle partecipate

Le società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato e dalle altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le società in regime di amministrazione straordinaria, ad esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, pubblicano, entro trenta giorni dal conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, e per i due anni successivi alla loro cessazione, le seguenti informazioni:

- a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata;*
- b) il curriculum vitae;*
- c) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali;*
- d) il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura.*

Fissato per norma di legge una specifica fattispecie nella quale scatta l'obbligo di trasparenza per le società controllate da una pubblica amministrazione, secondo la definizione dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 nonché per quelle in amministrazione straordinaria, con esclusione delle società quotate in borsa. E' evidente che la necessità, da parte del legislatore, di tornare sull'argomento sia significativa della "insensibilità" o, peggio ancora, in alcuni casi, della "avversità" che hanno le società controllate rispetto ai generali obblighi di trasparenza imposti dalle disposizioni vigenti. Ritornando alla disposizione, si prevede che le predette società pubblichino una serie di informazioni in caso di conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza ovvero di incarichi professionali. Per la definizione di collaborazione e di consulenza non può che farsi riferimento a quanto stabilito dalla Corte dei Conti, con orientamento costante. In primis si veda la deliberazione della sezione Autonomie n. 6 del 14 marzo 2008. Si fa rilevare che la disposizione non precisa dove questa pubblicazione debba avvenire. E' evidente, però, che l'inserimento delle informazioni sul sito internet della società rappresenta la misura che meglio risponde al dettato normativo. Il termine per la pubblicazione è fissato in trenta giorni dal conferimento dell'incarico e la durata comprende il periodo che va dall'inizio fino alla scadenza dell'incarico stesso e si protrae per altri due anni dopo la predetta scadenza. Risulta consigliabile che la società fissi, con proprio atto organizzativo, le modalità con le quali si devono attuare la norma: a quale soggetto spetta il compito di pubblicare, in quale parte del sito internet della società pubblicare, chi deve controllare il termine di scadenza della pubblicazione, ecc.

La disposizione obbliga a pubblicare varie informazioni rispetto all'incarico di collaborazione, consulenza o professionale: l'atto di conferimento, la durata, il contenuto dell'incarico, il curriculum vitae dell'incaricato, il compenso, ecc. Fra i dati da pubblicare la norma indica "il tipo di procedura seguita per la selezione del

contraente e il numero di partecipanti alla procedura”. Qualora non fosse già sufficiente quanto ad oggi statuito dalla normativa e dagli interpreti istituzionali, con presente disposizione si ribadisce l’obbligo, quando si procede al conferimento di incarichi, di adottare, per l’individuazione del soggetto da incaricare, una procedura selettiva e pubblica. In caso contrario, perderebbe di significato la previsione che impone di pubblicare il tipo di selezione seguita e il numero di partecipanti che hanno partecipato alla selezione.

Infine, si fa rilevare che la disposizione in esame non prevede sanzioni in caso di mancata pubblicazione delle informazioni previste. In assenza risulta improbabile che si possa arrivare alla illegittimità dell’incarico stesso, conseguenza, al contrario, espressamente prevista per le pubbliche amministrazioni. E’, quindi, compito del responsabile della trasparenza far rilevare l’inadempimento ed, eventualmente, dar corso ad eventuali sanzioni. Sicuramente la faccenda deve interessare anche il responsabile della trasparenza dell’amministrazione controllante.

commi 723-724: sanzioni in casi di mancato conseguimento dei saldi

In caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell’anno successivo a quello dell’inadempienza:

(...)

e) l’ente 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. E’ fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione;

f) l’ente e’ tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell’esercizio in cui e’ avvenuta la violazione, con una riduzione del 30 per cento rispetto all’ammontare risultante alla data del 30 giugno 2014. Gli importi di cui al periodo precedente sono acquisiti al bilancio dell’ente.

724. Agli enti per i quali il mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710 sia accertato successivamente all’anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, le sanzioni di cui al comma 723 si applicano nell’anno successivo a quello della comunicazione del mancato conseguimento del predetto saldo. La rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al comma 723, lettera f), e’ applicata al presidente, al sindaco e ai componenti della giunta in carica nell’esercizio in cui e’ avvenuto il mancato conseguimento. Gli importi di cui al periodo precedente sono acquisiti al bilancio dell’ente.

In caso di mancato rispetto dei saldi (ex patto di stabilità) tra le varie sanzioni è previsto il divieto di procedere ad assunzioni personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Il testo riscrive puntualmente sia l’art. 31, comma

26, della L. 183/2011 in vigore fino al 2015 che il precedente art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008 in vigore dal 25/08/2008. Questo consente di poter attingere dalla copiosa attività interpretativa stratificatasi nel tempo.

Il comma 724 dispone che la sanzione si applica nell'anno successivo, salvo che la violazione venga accertata successivamente. In questo caso la sanzione scatta dall'anno successivo a quello della comunicazione del mancato rispetto dei saldi. Tale orientamento era contenuto già nella circ. 15/2010 della RGS anche se le sezioni regionali delle Corti dei Conti erano orientate all'applicazione della sanzione già nell'anno in cui non si riusciva a raggiungere l'obiettivo al fine di non aggravare la situazione. La sanzione è molto ampia e comprende tutti quei contratti che consentono all'ente di godere di una prestazione lavorativa con oneri a proprio carico: assunzioni a tempo indeterminato o determinato (anche se collegato a servizi pubblici essenziali anche per motivi sostitutivi), incarichi ex art. 90 e 110 del Tuel, comando parziale o totale di personale, convenzioni per la gestione associata di servizi, somministrazione di personale, lavoro accessorio (voucher), LSU/LPU se vi sono oneri a carico dell'ente, reinternalizzazione di servizi con rientro di personale precedentemente trasferito, trasformazione a full-time di un dipendente assunto a part-time (sembra ammesso l'aumento del debito orario in quanto non si tratta di nuova assunzione) e mobilità anche per interscambio. Rimangono escluse solo le assunzioni delle categorie protette nel limite della quota di riserva.

Viene confermata anche la sanzione, prevista sempre nell'art. 31, comma 26, della L. 183/2011, rivolta agli organi politici che prevede la riduzione dei compensi del 30% rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2014.

comma 760: deroga al divieto di assunzione a favore dei provinciali

All'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, le parole: «per l'anno 2014» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2014 e 2015».

Il nuovo testo dell'art. 4, comma 1, richiamato dal comma 760, prevede che:

“In caso di mancato rispetto per gli anni 2014 e 2015 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.”

In sostanza, quindi, l'intervento legislativo proroga anche per l'anno 2016 la deroga al divieto di assunzione a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale

previsto in caso di mancato rispetto dei tempi medi di pagamento, del patto di stabilità e dei termini per l'invio della relativa certificazione. Si fa rilevare che, in queste fattispecie, la sanzione scatta nell'anno successivo all'inadempimento e, quindi, ad esempio, il mancato rispetto del patto di stabilità nell'anno 2015 comporta il divieto di assunzione nel 2016. La deroga, però, non è aperta a qualunque tipo di reclutamento: si può procedere unicamente ai fini della ricollocazione del personale soprannumerario degli enti di area vasta, mentre resta vigente il divieto verso assunzioni di qualsiasi altra tipologia di soggetti o di contratto.

Infine, si segnala che, con sentenza 1-22 dicembre 2015, n. 272/2015, la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 41 del Dl. 66/2014, cancellando, in pratica, la sanzione del divieto di assunzione in caso di mancato rispetto dei tempi medi di pagamento.

comma 762: saldi al posto del patto di stabilità

Le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno.

Dal 2016 la normativa sul patto di stabilità viene superata dal nuovo rispetto degli obiettivi di finanza pubblica contenuti nei commi dal 707 a 734 della legge di stabilità. Di fatto, in materia di personale cambia ben poco in quanto tutte le norme precedentemente facevano riferimento al patto di stabilità dal 2016 si intendono riferite al rispetto dei nuovi saldi.

Anche per gli enti non soggetti al patto di stabilità è previsto un meccanismo analogo. La norma precisa che si continua ad applicare il comma 562 dell'articolo unico della L. 296/2006 che fissa il limite di spesa degli enti di minori dimensioni al 2008 con possibilità di turnover al 100%.

commi 765-766-767: commissario nelle regioni che non attuano la legge Delrio

765. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 1, comma 95, della legge 7 aprile 2014, n. 56, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e' nominato un commissario al fine di assicurare, nelle regioni che a tale data non hanno provveduto a dare attuazione all'accordo tra Stato e regioni sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, il completamento degli adempimenti necessari a rendere effettivo, entro il 30 giugno 2016, il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni non fondamentali

delle province e delle città metropolitane, in attuazione della riforma di cui alla citata legge n. 56 del 2014. Al commissario di cui al presente comma non è corrisposto alcun compenso, indennità, rimborso spese o emolumento comunque denominato; il commissario può avvalersi, ai predetti fini, degli uffici e delle strutture di amministrazioni pubbliche, centrali, regionali e locali. All'attuazione del presente comma si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente nell'ambito del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

766. Il commissario, sentite le regioni interessate, adotta gli atti necessari per il trasferimento delle risorse di cui al comma 765, come quantificate ai sensi dell'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, intendendosi che, in assenza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, sono attribuite alla regione le funzioni non fondamentali delle province e città metropolitane. Per il trasferimento del personale, il commissario opera secondo i criteri individuati ai sensi della legge n. 56 del 2014, nei limiti della capacità di assunzione e delle relative risorse finanziarie della regione ovvero della capacità di assunzione e delle relative risorse finanziarie dei comuni che insistono nel territorio della provincia o città metropolitana interessata, avvalendosi delle procedure previste dal decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 14 settembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2015.

767. Per le regioni che hanno adottato in via definitiva la legge attuativa dell'accordo tra Stato e regioni sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014 ma non hanno completato il trasferimento delle risorse, il commissario opera d'intesa con il Presidente della regione, secondo le modalità previste dalla legge regionale.

Nelle regioni arriva il commissario per portare a termine il processo disegnato per tali amministrazioni dalla legge Delrio. Già una prima scadenza, fissata nel 31 ottobre 2015 dal Dl. 78/2015, sembra trascorsa senza troppo successo, nonostante fosse previsto il rimborso integrale dei dipendenti assegnati alle funzioni non fondamentali da parte delle regioni, in caso di inadempienza delle stesse. Entro il 30 gennaio, qualora non siano ancora conclusi tutti gli adempimenti previsti nell'accordo tra Stato e Regioni sottoscritto nella conferenza unificata dell'11 settembre 2014, verrà nominato un commissario, il quale avrà un compito estremamente concreto: portare a termine il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni non fondamentali entro il 30 giugno 2016. Il predetto commissario deve partire dal presupposto che, in assenza di legge regionale, tutte le funzioni non fondamentali sono attribuite alla regione stessa, per espressa previsione del comma 766. E' fatta salva la facoltà della regione di deliberare in merito anche dopo il 30 gennaio, ma risulta evidente che, man mano che ci si avvicina al termine del 30 giugno, il fare retromarcia e il tornare indietro rispetto all'attività messa in atto dal commissario risultano quanto mai problematici. Particolare attenzione presta la norma al trasferimento delle risorse umane. Dapprima il commissario deve assorbire il personale soprannumerario proveniente dagli enti di area vasta utilizzando le facoltà assunzionali delle regioni stesse. Ciò in ossequio di quanto disposto dal comma 424 della legge di stabilità 2015. Ma se queste facoltà assunzionali non

bastano, è riconosciuto al commissario stesso il potere di utilizzare gli spazi assunzionali dei comuni appartenenti alla provincia o alla città metropolitana interessata. Non si comprende bene come questo potere vada a impattare sulla previsione della legge di stabilità 2015 e del Dm. 14 settembre 2015, che attribuivano tale compito Dipartimento della funzione pubblica. Anche il commissario, nell'assegnazione del personale soprannumerario, dovrà attenersi ai criteri e alle modalità stabilite nel decreto in precedenza richiamato.

Per le regioni che hanno deliberato in materia di funzioni non fondamentali, ma non hanno portato a termine il processo di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali entro il 30 gennaio, sarà parimenti nominato un commissario che dovrà ultimare il predetto processo, in accordo con il Presidente della regione e con le modalità stabilite nella legge regionale stessa.

Come si ricorderà, con il Dm del 14 settembre 2015 era disegnato un percorso che dava per presupposto l'emanazione delle leggi regionali in materia di funzioni non fondamentali entro il 31 ottobre 2015 e si concludeva con l'assunzione in servizio dei dipendenti soprannumerari nelle nuove amministrazioni di assegnazioni entro il 31 marzo 2016. Poiché il commissario ha tempo fino al 30 giugno per portare a termine i compiti assegnati, è evidente che tutto il processo si sposta avanti nel tempo, correndo il rischio che, per vedere il termine della ricollocazione del personale in esubero degli enti di area vasta, si debba attendere la fine del corrente anno.

commi 768-769-772: passaggio dei dipendenti di area vasta al ministero della giustizia

768. Il personale delle città metropolitane e delle province che si è collocato in posizione utile nelle graduatorie redatte dal Ministero della giustizia a seguito del bando di mobilità adottato con ricorso al fondo di cui all'articolo 30, comma 2.3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e' inquadrato, entro il 31 gennaio 2016, nei ruoli del Ministero della giustizia con assegnazione negli uffici giudiziari secondo le risultanze delle medesime graduatorie, a prescindere dal nulla osta dell'ente di provenienza.

769. L'acquisizione di personale delle città metropolitane e delle province ai sensi dell'articolo 1, comma 425, settimo e ottavo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e' effettuata prescindendo dall'assenso dell'ente di provenienza.

.....
772. Le unità di personale che transitano presso il Ministero della giustizia ai sensi dei commi 768, 769 e 771 sono portate a scomputo del personale soprannumerario adibito alle funzioni non fondamentali degli enti di area vasta.

Due importanti novità sono introdotte dalla disposizione in esame. La prima riguarda il via libera alle mobilità dagli enti di area vasta verso il Ministero della giustizia per il personale che si è utilmente collocato nella graduatoria del relativo bando pubblicato dallo stesso Ministero. La data di passaggio è fissata nel 31 gennaio 2016,

con assegnazione nella sede scelta e sulla base delle predetta graduatoria. L'altra novità riguarda il superamento dell'assenso da parte dell'ente di provenienza in tutti i casi in cui la mobilità avvenga da un ente di area vasta al Ministero di Giustizia, in applicazione del comma 425 della legge di stabilità 2015. Anche per il trasferimento verso il Ministero di giustizia, di cui al comma 768 prima commentato, sulla base delle graduatorie di mobilità, non è necessario l'assenso della provincia o della città metropolitana da cui il soggetto dipendeva.

I dipendenti trasferiti al Ministero di giustizia vengono portati in diminuzione, da parte degli enti di area vasta, al numero di dipendenti soprannumerari dedicati alle funzioni non fondamentali e da ricollocare sulla base di quanto previsto dalla legge di stabilità per l'anno 2015.

comma 770: aumenta la dotazione organica degli enti di area vasta per la polizia provinciale

All'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Qualora le leggi regionali riallochino le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale presso le città metropolitane e le province per l'esercizio delle funzioni di vigilanza connesse alle funzioni non fondamentali oggetto di riordino, con copertura dei relativi oneri, la dotazione organica degli enti di area vasta, ridotta ai sensi dell'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e' rideterminata in aumento in misura corrispondente al personale riallocato».

La norma aggiusta il tiro rispetto alla previsione della legge di stabilità per l'anno 2015. Come si ricorderà, la L. 190/2014, al comma 421, obbligava le città metropolitane e le province a rideterminare la propria dotazione organica, riducendola al 50%, in quanto, in media, tale proporzione indicava i posti assegnati alle funzioni fondamentali negli enti di area vasta, i quali dovevano rimanere in capo a tale ente. Ora il comma 770 della L. 208/2015 risolve il problema della funzione di polizia amministrativa locale (con annesso il relativo personale) che viene ricollocato, sulla base di apposito provvedimento regionale, in capo alla provincia o alla città metropolitana. E' evidente che questo personale non era previsto in dotazione organica in quanto le predette funzioni di polizia non rientravano fra quelle fondamentali. La disposizione consente, quindi, di riaumentare la dotazione organica degli enti di area vasta per far posto agli addetti alla funzione di polizia amministrativa che la legge regionale fa ritornare in capo alla predetta amministrazione. Se da un punto di vista organizzativo il provvedimento era necessario e dovuto, non si comprende perché la portata della norma sia limitata alla sola funzione di polizia amministrativa locale e non abbracci tutti i casi in cui una legge regionale riporti in capo all'ente di area vasta funzioni non fondamentali, con il relativo personale.

comma 776: stabilizzazioni nelle regioni

All'articolo 1, comma 529, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «gia' in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge e che comunque abbia maturato il requisito entro il 31 dicembre 2015, ferma restando la necessità di assicurare la compatibilità dell'intervento con il raggiungimento dei propri obiettivi di finanza pubblica»

La speciale norma di stabilizzazione prevista a regime per le regioni viene bloccata al 31/12/2015. La legge di stabilità 2014 prevedeva la possibilità di stabilizzare a domanda i dipendenti con contratto a tempo determinato di almeno 36 mesi maturati nell'ultimo quinquennio in presenza di deroghe oggetto di contrattazione decentrata. Questa possibilità viene limitata, dal 2016, ai dipendenti che avevano maturato il requisito al 31/12/2015 e che erano in servizio all'01/01/2016.

comma 947: delega di funzioni in materia di alunni con disabilità

Ai fini del completamento del processo di riordino delle funzioni delle province, di cui all'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014 n. 56, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, di cui all'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e relative alle esigenze di cui all'articolo 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono attribuite alle regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già prevedono l'attribuzione delle predette funzioni alle province, alle città metropolitane o ai comuni, anche in forma associata. Per l'esercizio delle predette funzioni e' attribuito un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede al riparto del contributo di cui al periodo precedente tra gli enti territoriali interessati, anche frazionandolo, per l'anno 2016, sulla base dell'anno scolastico di riferimento, in due erogazioni, tenendo conto dell'effettivo esercizio delle funzioni di cui al primo periodo.

comma 947: bonus di 960 euro alle forze di polizia

Nelle more dell'attuazione della delega sulla revisione dei ruoli delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e delle Forze armate e per il riconoscimento dell'impegno profuso al fine di fronteggiare le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale, per l'anno 2016 al personale appartenente ai corpi di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alle Forze armate non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale è riconosciuto un contributo straordinario pari a 960 euro su

base annua, da corrispondere in quote di pari importo a partire dalla prima retribuzione utile e in relazione al periodo di servizio prestato nel corso dell'anno 2016 (...).

Viene riconosciuto un "contributo straordinario" di 960 euro all'anno (tornano ancora gli 80 euro al mese) ai seguenti comparti: Forze di polizia, Corpo nazionale dei vigili del Fuoco e Forze armate. L'ambito oggettivo della norma sembra chiaramente circoscritto e quindi non può essere applicato alla Polizia Locale che rientra nel comparto regioni ed autonomie locali anche se da parte sindacale emergono interpretazioni estensive. Peraltro il contributo è temporalmente legato alla revisione di questi comparti.