

il PersonalePA

IL CONSOLIDAMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE.....	1
PROROGA DI TRE MESI PER I PAGAMENTI IN CONTANTI	11
LA RICHIESTA DI DETRAZIONI NON VA PIU' RINNOVATA ANNUALMENTE	12
MODIFICATI GLI INTERESSI PER IL RAVVEDIMENTO OPEROSO.....	13
GESTIONE SEPARATA: ALIQUOTE CONTRIBUTIVE PER L'ANNO 2012..	16
IL PROSPETTO INFORMATIVO DEI DISABILI: LE NUOVE REGOLE COMPORNO LA PROROGA AL 15/02/2012.....	20
NESSUNA NOTIZIA DELLA PROCEDURA PER IL RAPPORTO SUL LAVORO FLESSIBILE	27
<i>ALLEGATO.....</i>	<i>30</i>
<i>COMUNICATO 28 GENNAIO 2011 MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE MONITORAGGIO DEL LAVORO FLESSIBILE AI SENSI DELL'ARTICOLO 36, COMMA 3, DEL DECRETO LEGISLATIVO 30 MARZO 2001, N. 165</i>	<i>30</i>

a cura di **Mirco Zamberlan e Tiziano Grandelli**

01

gennaio 2012

www.personalepa.com

PERSONALE

IL CONSOLIDAMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE

Uno dei tanti vincoli in materia di personale prevede, all'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale qualora l'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti risulti superiore al 40%. Il predetto limite del 40% è stato recentemente elevato al 50% con il c.d. decreto Monti¹. Nel calcolo devono essere considerate anche le società partecipate. A questo punto le cose si complicano oltre ogni limite. A cercare di mettere luce su un tema così spinoso è recentemente intervenuta la Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, con la deliberazione 14/AUT/2011/QMIG.

1) La ricostruzione di un complesso quadro normativo

La norma in commento è stata oggetto di numerosissime modifiche da quando è stata introdotta dall'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008. Si riporta il testo attualmente in vigore: *“E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42”*.

Per maggiore chiarezza si riporta anche l'elenco delle norme che lo hanno modificato nel corso del tempo:

- legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133;
- il comma è stato completamente riscritto dall'art. 14, comma 9, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122;
- sempre art. 14, comma 9, D.L. 78/2010 aveva specificato che *“La disposizione del presente comma (ovvero le assunzioni nel limite del 20%) si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.*

¹ art. 28, comma 11-quater, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201

- successivamente l'art. 1, comma 118, L. 13 dicembre 2010, n. 220 (c.d. Legge di stabilità 2011), con decorrenza 01/01/2011, ha introdotto la deroga in tema di vigilanza per gli enti con il rapporto inferiore al 35%;
- l'art. 20, comma 9, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111 ha introdotto l'obbligo del consolidamento delle società partecipate;
- l'art. 4, comma 103, lett. a), L. 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dal 1° gennaio 2012, ha specificato che il limite del 20% si applica limitatamente al personale a tempo indeterminato;
- infine, l'art. 28, comma 11-quater, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 22 dicembre 2011, n. 214, ha riportato la percentuale del 40% al 50%.

L'elevato numero di modifiche apportate è un evidente segnale della complessità e della delicatezza di questo indicatore estremamente vincolante sia per la sanzione esplicita, divieto di assunzione a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, sia per quella indiretta, divieto di inserimento nel fondo delle risorse variabili.

2) L'interpretazione della Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 14/2011

2.1) L'AMBITO SOGGETTIVO

La Corte dei Conti, nella deliberazione in commento, arriva a conclusioni quanto meno inattese per quanto riguarda la definizione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2018. Gli spazi di manovra da parte degli enti per comportamenti elusivi sono talmente ampi ed evidenti che, con ogni probabilità, la stessa magistratura contabile potrebbe in futuro censurare tali comportamenti come elusivi.

Entrando nel merito la Sezione autonomie ritiene che la chiave interpretativa del concetto di *"partecipazione totalitaria o controllo"* debba trovare fondamento nell'art. 2359 del Codice Civile limitatamente ai numeri 1 e 2 del primo comma. Rimane escluso il terzo caso.

Sono da considerarsi controllate le società partecipate al 100% da un ente pubblico o da più enti pubblici congiuntamente in quanto vi è un controllo totalitario da parte del pubblico. Inoltre, ai sensi del citato art. 2359 C.C. numeri 1 e 2 del primo comma, sono controllate le società nelle quali uno o più enti pubblici dispongano:

1. della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
2. di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria.

Non risulta applicabile alla normativa in commento il terzo caso previsto dall'art. 2359 del C.C. secondo il quale sono controllate *"le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa"*. La Corte dei Conti sembra far prevalere il dato letterale, *"società a partecipazione pubblica totale o di controllo"*, che fa leva sul controllo basato sul possesso di partecipazioni societarie rispetto al controllo in senso sostanziale previsto dall'art. 2349 del C.C..

Stante la difficoltà ad individuare i soggetti destinatari della disposizione, vediamo quali sono i casi che, secondo la Sezione delle Autonomie, sicuramente non sono interessati al provvedimento.

Le esclusioni legali: le società quotate e quelle affidatarie di servizi tramite gara

Per espressa previsione normativa non sono da consolidare le società affidatarie di servizi pubblici con gara, in quanto la stessa procedura di scelta del gestore garantisce quel buon andamento richiesto dall'art. 97 della Costituzione. La procedura selettiva, mediante il confronto competitivo del mercato, garantisce di per sé che i costi, con particolare riferimento a quelli del personale, non vengano alterati per rispondere ad esigenze non sempre confacenti con l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione. Qualora il servizio venga assegnato con gara l'analisi deve ritenersi terminata senza ulteriori considerazioni in merito alle quote di partecipazione o alla natura del soggetto gestore e non si pone alcun problema di consolidamento.

Per gli stessi motivi e sempre per espressa previsione normativa, si deve ragionare nel medesimo verso per le società che, pur assegnatarie di servizi senza gara, siano quotate in mercati regolamentari. In questo caso è il mercato regolamentato a garantirne il “buon andamento” previsto dalla Costituzione.

Le società indirette

Nel consolidamento devono essere considerate le società *holding*, se affidatarie senza gara di servizi, ma rimangono esclusi gli oneri del personale delle società titolari di affidamenti da parte della holding stessa e, quindi, le società indirette. Questo meccanismo potrebbe rappresentare una vera e propria valvola di sfogo che risolverebbe il problema in modo pressoché indolore. Il giochetto sembra quasi banale: la società interamente del Comune, alla quale sia stata affidata, senza gara, la gestione di servizi pubblici, crea una propria società, posseduta al 100%, alla quale cede o conferisce il ramo d'azienda, dipendenti compresi. Quest'ultima esce dal calcolo in questione, mentre vi rimane la società interamente del Comune dove, dopo la trasformazione in *holding*, la spesa di personale resta esigua se non addirittura nulla. Operazione semplice, anche se sembra presentare il carattere di elusività della norma che spesso la Corte dei Conti ha evocato in altri contesti normativi. Chiaramente i magistrati contabili non “autorizzano” tale comportamento ma non si può negare come l'esclusione delle società indirette non possa che portare in questa direzione.

L'interpretazione letterale delle “società”

Altro raggruppamento di soggetti esclusi è rappresentato da tutti gli organismi partecipati che non siano società, in quanto la norma richiede espressamente l'assetto societario. La delibera cita, quali esempi, le fondazioni e le aziende speciali, ma il concetto sembra potersi estendere anche ad altre forme associative. Anche in questo contesto, la posizione della magistratura contabile lascia quantomeno perplessi. Escludere fondazioni ed aziende speciali comporta una inversione di tendenza rispetto ad una linea consolidata della stessa Corte dei Conti, che, in altre occasioni, riteneva doversi considerare tutti i modelli di governance (vedasi, ad esempio, delibera 27/CONTR/2011 e delibera 8/AUT/2011).

Le società strumentali miste

Nel silenzio della delibera, sembra potersi annoverare fra le società escluse dal consolidamento quelle strumentali miste, anche se, dal tenore letterale del DL, difficilmente potranno rimanere neutre.

Schema di Sintesi

Società partecipate da consolidare	
Società a totale controllo pubblico	Partecipazione 100%
Società controllate (art. 2359, c. 1, nn. 1 e 2)	1) maggioranza in assemblea ordinaria 2) influenza dominante in assemblea ordinaria
Società ed enti partecipati esclusi	
Società affidatarie del servizio con gara	
Società quotate in borsa	
Società indirette (si consolidano solo le <i>holding</i>)	
Enti diversi dalla società	
Rimane il dubbio per le società strumentali	

2.2) LE MODALITA' DI CALCOLO

Con la deliberazione n. 14/AUT/2011, i magistrati contabili risolvono alcuni dubbi in ordine al consolidamento della spesa di personale delle società partecipate con quella degli enti locali ai fini del calcolo dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente. Il principio posto a base del predetto consolidamento sta nella proporzionalità diretta: il valore dei corrispettivi pagati da ogni singolo ente determina il quantum della spesa di personale che spetta ad ogni soggetto che partecipa in società a capitale pubblico totalitario o di controllo, che abbia ottenuto affidamenti senza gara.

In pratica le quantità che devono essere recuperate dal bilancio della società, rinvenibili anche nella relazione al rendiconto che i revisori inviano alla stessa Corte dei Conti che, a sua volta, richiama lo schema di conto economico del Codice Civile, sono:

1. la spesa di personale della società, coincidente con la voce B9 del conto economico, senza alcuna decurtazione per fondi o accantonamenti. Ne fanno, quindi, parte anche l'accantonamento per il tfr e per eventuali fondi di previdenza complementare. Viene evidenziato che, a questi fini, il concetto di spesa e di costo coincidono e il criterio guida è rappresentato dalla competenza economica;
2. il valore della produzione della società, corrispondente, come specificato nelle istruzioni alla suddetta relazione, alla lettera A del conto economico;
3. i corrispettivi pagati alla società per le prestazioni rese a favore dell'ente. Sottolineano i magistrati contabili che, in caso di servizio a tariffa, si devono considerare anche i ricavi associati agli utenti di ciascun ente partecipante alla società.

Il riparto avviene rapportando i corrispettivi (punto 3) al valore della produzione (punto 2) e moltiplicando il quoziente per la spesa di personale (punto 1). Questo è l'importo da consolidare con la spesa di personale dell'ente e l'operazione va ripetuta per ogni amministrazione partecipante la società.

A	Valore della produzione della società Voce A del Conto Economico
B	Costi per il personale della società Voce B9 del Conto Economico
C	Corrispettivi pagati dall'ente e ricavi da tariffa Quota parte delle voce A1 del Conto Economico
$D = B \times C / A$	Spesa di personale della società da consolidare nell'ente

Dal punto di vista operativo ciascun ente dovrà chiedere alle proprie partecipate in possesso dei requisiti soggettivi specificati nel periodo precedente, i dati indicati nella tabella riportata prima di procedere al consolidamento.

Appare evidente come già dalle istruzioni fornite, i conti non quadrino. Infatti, nel valore della produzione, il Codice Civile ricomprende anche altre voci che non sono direttamente correlate alle prestazioni di servizi, quali i contributi in conto esercizio, le variazioni delle rimanenze e gli incrementi delle immobilizzazioni per lavori interni. Ne consegue che una parte della spesa di personale potrebbe non essere imputata ai singoli enti ovvero, in caso di variazione negativa delle scorte, la spesa imputata potrebbe superare la spesa effettiva di personale della società.

Ma la forte penalizzazione per gli enti è rappresentata dal consolidamento della sola spesa di personale, senza alcun incremento della quantità "spesa corrente". E' evidente come, operando in tal modo, il valore del rapporto spesa di personale sulla spesa corrente si incrementi in modo significativo, in spregio a quel criterio di ragionevolezza e ai principi che si pongono a base del bilancio consolidato, che la stessa Corte auspica nella delibera in commento. Aumentare anche la spesa corrente dei costi che la società sostiene a fronte di ricavi non correlati a corrispettivi pagati dai singoli enti rappresenterebbe una misura sicuramente più equa. Emblematico è il caso delle farmacie.

Con ogni probabilità, sull'argomento non è stata messa la parola fine. Infatti, l'interpretazione proviene dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti e non dalle Sezioni Riunite: solo le deliberazioni di queste ultime hanno effetto vincolante per le Sezioni Regionali.

3) Le altre pronunce delle Sezioni Regionali

Le Sezioni Regionali delle Corti dei Conti, malgrado la rilevanza dell'argomento, hanno prodotto un numero ancora limitato di deliberazioni interpretative. Il motivo si riscontra sicuramente nel fatto che si era in attesa della posizione delle Sezioni Riunite a seguito della remissione effettuata dalla Corte toscana con la deliberazione n. 208/2011.

Corte dei Conti Toscana 208/2011

Vengono affrontate due distinte problematiche in merito alle modalità di consolidamento delle spese di personale sulle spese correnti.

Caso 1: Società che vivono esclusivamente di risorse provenienti dall'ente locale

In questa situazione *“sarà opportuno operare una somma in relazione alla sola spesa di personale senza eseguire operazioni sul denominatore (spesa corrente) nel presupposto che la spesa corrente della società è erogata dall'ente stesso (quale sua spesa corrente) e pertanto non può essere computata due volte”*.

Quota spesa di personale da consolidare = (Spesa personale comune + spesa personale società) : (Spesa corrente del comune)

Caso 2: Società che NON vivono esclusivamente di risorse provenienti dall'ente locale. Nello specifico la Corte toscana ritiene che *“non si può prescindere dal valutare quanto l'ente eroga in virtù di un contratto di servizio o per altro titolo, e sommare alla spesa (corrente) dell'ente la sola spesa corrente societaria che supera tale importo, rimodulata in proporzione alla partecipazione detenuta dall'ente evitando di computare due volte la medesima spesa; mentre in relazione alla spesa di personale occorrerà sommare alla spesa dell'ente quella del personale della società in quota parte, in relazione alla partecipazione detenuta. Questa soluzione, sebbene non pienamente corrispondente all'impiego effettivo di personale a beneficio dell'ente, appare l'unica attuabile e non suscettibile di generare facili elusioni della norma”*. Il dubbio che nasceva in seno al tema trattato riguardava il criterio del consolidamento che poteva essere basato, soprattutto per le società partecipate da più enti, alla quota di partecipazione ovvero determinato con il metodo c.d. proporzionale (IPSAS 8) che si basa sulla contabilità analitica. La risposta è contenuta nella deliberazione 14/2011 delle Sezioni Autonomie sopra indicata. Non si può negare come la tesi della Toscana risulti più aderente ai principi del consolidamento oltre che della ragionevolezza.

Quota spesa di personale da consolidare = (Spesa personale comune + spesa personale società) : (Spesa corrente del comune + spesa società eccedente il trasferimento)

Corte dei Conti Lombardia 479/2011

Nel quesito viene affrontato il caso di una società interamente partecipata dall'ente che eroga servizi anche a soggetti terzi con relativi ricavi. In questo caso *“vanno consolidate tutte le spese di personale anche se la società eroga servizi a soggetti diversi dal comune a fronte di appositi contratti autonomi”*.

Corte dei Conti Lombardia 673/2011

La società (Srl) che gestisce la farmacia comunale con affidamento diretto del servizio senza gara deve essere consolidata ai fini dell'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti (art. 76, comma 7, D.L. 112/2008). La Corte ritiene che il servizio farmaceutico rientri tra i servizi pubblici, a carattere locale, a tendenziale rilevanza economica (Corte Cost. 87/2006 e Corte dei Conti Lombardia 195 e 196/2009). Nel caso di specie, in base a quanto più sopra rilevato, l'applicazione di detto criterio di consolidamento è addirittura argomentabile ad

abundantiam, trattandosi di società titolare di pubblico servizio senza gara (non richiesta a norma di legge a cagione della sopra indicata esclusione) e per di più deputata a soddisfare esigenze di interesse generale.

Corte dei Conti Lombardia 7/2012

Sono escluse dall'obbligo del consolidamento delle spese di personale le società miste pubblico privato, nello specifico si tratta dell'ATO idrico, nelle quale il socio privato operativo è stato scelto mediante gara c.d. "a doppio oggetto", pur in assenza di una specifica seconda gara. Nel caso in analisi la gara garantisce la qualificazione "concorrenziale" dell'affidamento della gestione del servizio e quindi esula dall'alveo del consolidamento previsto dall'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008.

Corte dei Conti Emilia Romagna 112/2011

Il Comune di Rimini chiedeva di poter consolidare sia la spesa corrente che quella di personale sostenuta dal gestore del servizio di igiene ambientale anche se il gestore è costituito da una società quotata in borsa. L'ente aveva applicato dal 2003 la normativa sulla Tariffa di igiene ambientale (Tia) in luogo della Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu). Questa scelta penalizzava l'ente in quanto abbattava la spesa corrente. La Corte dei Conti ha escluso la possibilità di apportare deroghe al quadro normativo.

4) Le tesi proposte dall'Anci

4.1) AMBITO SOGGETTIVO

L'ambito soggettivo deve essere interpretato facendo perno sul dato letterale dell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 che si basa sul possesso di "partecipazione pubblica totale o di controllo". Il riferimento corre quindi all'art. 2359 del C.C. giungendo alle stesse conclusioni della delibera 14/2011 della Corte dei Conti e quindi devono essere consolidate:

- le società a totale controllo pubblico (100%);
- le società nelle quali il pubblico ha la maggioranza dei voti in assemblea ordinaria (art. 2359, c. 1, n. 1, C.C.);
- le società nelle quali il pubblico esercita un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (art. 2359, c. 1, n. 2, C.C.).

Al contrario non può essere considerato il caso dell'influenza dominante esercitato in forza di particolari vincoli contrattuali (art. 2359, c. 1, n. 3, C.C.). L'Anci ritiene tuttavia che debbano essere comprese nella nozione di controllo anche le società composte tra enti pubblici e privati nelle quali il pubblico nomina la maggioranza del consiglio di amministrazione (anche se è stata abrogata la c.d. *golden share* ex art. 2449 C.C.).

Inoltre, rimangono escluse le società miste pubblico privato costituite a seguito di gara a c.d. doppio oggetto per la selezione del socio operativo con almeno il 40% di capitale e contestuale affidamento di specifici servizi.

Rimangono escluse le società che gestiscono servizi affidati tramite gara e quelle quotate in borsa.

Devono essere consolidate, a prescindere dall'affidamento con o senza gara, le seguenti situazioni:

1. società che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale (c.d. funzioni prive di rilevanza economica)
2. società che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica (c.d. società strumentali).

4.2) LE MODALITA' DI CALCOLO

La nota interpretativa affronta il tema delle modalità di consolidamento delle spese correnti sostenute dalla società al fine di evitare una duplicazione delle partite. Oggetto di analisi sono quindi le spese impegnate nel bilancio dell'ente e trasferite alla società in forza di contratti di servizio. Vengono identificate due diverse procedure per l'elisione delle partite infragruppo in caso di società partecipata da un unico ente:

- 1) il riparto della spesa corrente della società da consolidare è pari al rapporto tra i ricavi della società che non derivano dall'ente locale rispetto al totale dei ricavi

Numeratore: spesa di personale	
+	Spesa di personale ente locale
+	Costo del personale della società
=	Totale spesa di personale consolidata
Denominatore: Spesa corrente	
+	Spesa corrente dell'ente locale
+	Spesa corrente della società da consolidare = (1 - Ricavi della società trasferiti dall'ente locale / Ricavi totali) x Costo totale della società)

- 2) la spesa corrente della società da consolidare è pari al totale dei costi della società al netto della spesa corrente che nel bilancio dell'ente è destinata a coprire i corrispettivi dei contratti

Numeratore: spesa di personale	
+	Spesa di personale ente locale
+	Costo del personale della società
=	Totale spesa di personale consolidata
Denominatore: Spesa corrente	
+	Spesa corrente dell'ente locale
+	Spesa corrente della società da consolidare = Costo totale della società - Spesa corrente dell'ente locale impegnato per la società

In caso di società partecipate da più enti l'Anci richiama i due criteri di riparto proposti dalla delibera 208 della Corte dei Conti Toscana:

- in proporzione alle quote di partecipazione;
- correlati al beneficio che il singolo ente riceve dalla società indipendentemente dalla quota di partecipazione. Se da una parte questo sistema risponde meglio alla *ratio* della norma, dall'altra presuppone una specifica contabilità analitica da parte della società.

5) La spesa di personale secondo la Corte dei Conti a Sezioni Riunite n. 27/2011

Le modalità di calcolo dell'aggregato "spesa di personale" contenute nell'art. 76, comma 7, in commento sono state oggetto della deliberazione n. 27/2011 della Corte dei Conti a Sezioni riunite addivenendo alle seguenti conclusioni:

- la spesa di personale da rapportare alla spesa corrente parte dalla definizione data ai fini dell'art. 1, comma 557, della L. 296/2006 ma deve essere considerata al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica;
- si deve far riferimento al dato degli impegni come risultano dal rendiconto approvato dal Consiglio. Nelle more dell'approvazione è possibile fare riferimento al rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici.

6) La decorrenza del limite del 50%

Il limite oltre il quale scatta il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale è stato elevato dall'art. 28, comma 11-quater, del D.L. 201/2011 (comma aggiunto dalla Legge di conversione). La tecnica normativa è quella consueta: *“All' articolo 76, comma 7, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, le parole: «40 %» sono sostituite dalle seguenti: «50 per cento»”*.

Ci si deve chiedere da quando decorre il nuovo limite del 50% in luogo del 40%. La modifica è contenuta nella L. 214/2011 di conversione in legge del D.L. 201/2011 pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 27 dicembre 2011, la quale entra in vigore, ai sensi dell'art. 1, comma 2, *“il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale”*.

Si dovrebbe poter concludere che già per il 2011 il limite da rispettare sia quello del 50 per cento atteso che in un anno solare non possono coesistere due vincoli diversi. Sul tema, ad oggi, non risultano interpretazioni istituzionali.

7) Il riferimento temporale

La norma prevede che *“E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale”* e la Corte dei Conti Sezioni Riunite n. 27/2011 specifica che si devono considerare gli impegni a consuntivo. Si pone il problema di capire quale sia l'anno nel quale, secondo la norma, si applica la sanzione ovvero se trattasi dell'anno in corso oppure dell'anno successivo. Il riferimento ai dati del rendiconto, secondo le indicazioni delle Sezioni Riunite, potrebbe condurre alla conclusione che in caso di sfioramento del vincolo le sanzioni trovino applicazione nell'anno successivo proprio per il fatto che il dato è verificabile solo a consuntivo.

Per altro verso non si può dimenticare che la magistratura contabile è arrivata a conclusioni diametralmente opposte in tema di patto di stabilità in quanto ritiene che il divieto di assunzione scatta non appena l'ente abbia verificato, anche in corso d'anno, il mancato rispetto del patto. In tema di patto di stabilità, peraltro, la norma è decisamente più chiara in quanto lega la sanzione al *“mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente”*. La previsione da parte dell'ente del possibile mancato rispetto di un vincolo in tema di finanza pubblica non può determinare comportamenti che portino al peggioramento dei saldi. Tuttavia, non si può negare che un tema così decisivo per la gestione degli enti debba trovare una risposta certa.

PERSONALE

PROROGA DI TRE MESI PER I PAGAMENTI IN CONTANTI

Il decreto Monti (art. 12 del D.L. 201/2011) ha limitato in modo significativo l'uso del contante ed ha posto limiti molto restrittivi anche per le pubbliche amministrazioni. In sede di conversione in legge la norma è stata “stemperata” prevedendo una proroga ed elevando il tetto ai pagamenti in contanti.

1) **La proroga di tre mesi**

Il testo originale del decreto faceva decorrere immediatamente il blocco dei pagamenti in contanti. In sede di conversione il testo è stato modificato prevedendo che le nuove regole volte a favorire la modernizzazione e l'efficienza degli strumenti di pagamento dovranno essere attuate “entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201”. Come prevede l'art. 50 dello stesso decreto la norma entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale avvenuta il 6 dicembre 2011 e trova piena attuazione dal 6 marzo 2012. Il comma 2 bis prevede inoltre che il termine di 3 mesi introdotto in sede di conversione possa essere ulteriormente prorogato con DPCM.

Per le pubbliche amministrazioni questa disposizione è arrivata, come spesso accade, fuori tempo massimo atteso che gli stipendi di dicembre sono stati pagati ben prima della pubblicazione della legge di conversione avvenuta il 27 dicembre 2011. L'obbligo quindi scatta con il pagamento della mensilità di marzo.

Appare quantomeno singolare che le convenzioni per definire dei “conti correnti base” su cui appoggiare questi pagamenti debbano essere stipulate entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione mentre la proroga dei pagamenti è di 3 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge. In mancanza di approvazione di una convenzione da parte degli Istituti di Credito ci penserà il Ministero dell'Economia con uno specifico decreto (art. 12, comma 3, D.L. 201/2011). Ci si chiede cosa succederà in quei potenziali venti giorni che separano l'entrata in vigore delle norme sui pagamenti in contanti e la definizione dei conti correnti base. Allo stato attuale sembra difficile stilare qualsiasi ipotesi in merito.

2) **L'aumento del limite a 1.000 euro**

Il limite per il pagamento in contanti è stato incrementato dal 500 a 1.000 euro per tutti i pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione (art. 12, comma 2, lett. a), D.L. 201/2011) ivi compresi quelli collegati a stipendi, pensioni e compensi comunque corrisposti (art. 12, comma 2, lett. c), D.L. 201/2011). Si ricorda inoltre che il tetto dei 1.000 euro correlato a stipendi e simili potrà essere modificato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

FISCO

LA RICHIESTA DI DETRAZIONI NON VA PIU' RINNOVATA ANNUALMENTE

Dal 2008 in poi l'inizio dell'anno era caratterizzato da una massa di richieste di detrazioni (probabilmente inutili) che tutti i dipendenti avevano l'obbligo di presentare al proprio datore di lavoro per beneficiare delle detrazioni per familiari a carico, corredate di tutti i relativi codici fiscali, e per quelle per la produzione del reddito. Da quest'anno questo adempimento cessa, sussiste solamente l'obbligo di comunicazione in caso di variazione delle detrazioni comunicate l'anno precedente.

La modifica è stata introdotta dall'art. 7, comma 1, lett. b) del D.L. 70/2011 (c.d. decreto sviluppo) il quale ha previsto l' "abolizione, per lavoratori dipendenti e pensionati, dell'obbligo di comunicazione annuale dei dati relativi a detrazioni per familiari a carico. L'obbligo sussiste solo in caso di variazione dei dati".

Il datore di lavoro non dovrà più richiedere tutte le detrazioni e continuerà a riconoscere le detrazioni sulla base delle informazioni contenute nell'ultima richiesta presentata.

FISCO

MODIFICATI GLI INTERESSI PER IL RAVVEDIMENTO OPEROSO

Come ormai sta succedendo da alcuni anni con Decreto del Ministero delle Finanze viene modificato il tasso di interesse legale che viene utilizzato anche per sanare i versamenti tardivi di imposte e ritenute secondo quanto previsto dall'art. 13 del D.Lgs. 471/1997 e dall'art. 13 del D.Lgs. 472/1997. Dal 01/01/2012 il tasso di interesse passa dall'1,50% al 2,50% ai sensi del D.M. 12/12/2011 pubblicato nella G.U. del 15/12/2011.

Gli interessi legali (commisurati sull'imposta) maturano *“dal giorno successivo a quello entro il quale doveva essere assolto l'adempimento al giorno in cui l'adempimento è stato assolto integralmente”* (Circ. Ag. Entrate n. 180/1998). In caso di omesso versamento avvenuto nel dicembre 2011 gli interessi andranno calcolati con il tasso dell'1,50% fino al 31 dicembre 2011 e del 2,50% dal 1° gennaio 2012 in poi.

Al contrario la sanzione va calcolata con riferimento al momento in cui il ravvedimento si perfeziona (Circ. Ag. Entrate n. 180/1998). Perché si perfezioni la fattispecie di ravvedimento, è necessario che avvenga il pagamento:

- dell'imposta o della differenza d'imposta dovuta;
- degli interessi legali (commisurati sull'imposta) maturati dal giorno successivo a quello in cui il versamento avrebbe dovuto essere effettuato a quello in cui viene effettivamente eseguito;
- della sanzione pari al 3,75 per cento dell'imposta versata in ritardo.

In mancanza anche di uno solo dei citati pagamenti il ravvedimento non può dirsi completato. Per il ravvedimento “frazionato” si veda la Ris. Ag. Entrate 67/E/2011.

Se il pagamento degli interessi o della sanzione avviene successivamente al tardivo versamento della somma dovuta a titolo di imposta il calcolo della sanzione dovrà essere effettuato con riferimento al giorno nel quale è stato effettuato dell'ultimo versamento. In ogni caso il ravvedimento si perfeziona allorquando siano state eseguite tutte le incombenze richieste dalla legge. Ad esempio, se l'imposta viene versata entro trenta giorni dalla scadenza ma gli interessi o la sanzione sono versati dopo i 30 giorni, la sanzione sarà calcolata secondo le regole del ravvedimento lungo. In modo analogo, se entro 30 giorni si pagano imposta e sanzione ma gli interessi sono pagati oltre i 30 giorni la sanzione dovrà essere ricalcolata con la regola del ravvedimento lungo.

1) **La sanzione**

Si riporta di seguito il quadro riepilogativo delle sanzioni in base all'evoluzione temporale della normativa relativa al ravvedimento operoso.

Dal	Al	Ravvedimento sprint (1)	Ravvedimento breve (2)	Ravvedimento lungo (3)	Note
1997	28/11/2008	non previsto	3,75% (1/10 min)	6% (1/8 min)	
29/11/2008	31/01/2011	non previsto	2,50% (1/12 min)	3% (1/10 min)	
01/02/2011	06/07/2011	non previsto	3%	3,75%	Per le violazioni commesse dall'01/02/2011
07/07/2011		0,20% per giorno di ritardo	3%	3,75%	(*)

(*) Per quanto attiene alla data di decorrenza, trattando di norma di maggior favore per il contribuente, dovrebbe trovare applicazione anche per il pregresso. In altri termini per gli omessi versamenti precedenti l'entrata in vigore della norma sanati nei 14 giorni successivi (ovvero l'omesso versamento dal 13 giugno in poi).

- (1) Ravvedimento sprint: la regolarizzazione avviene entro **14 giorni** dalla scadenza
(2) Ravvedimento breve: la regolarizzazione avviene entro **30 giorni** dalla scadenza
(3) Ravvedimento lungo: la regolarizzazione avviene **entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione** relativa all'anno in cui è stata commessa la violazione (oppure entro un anno dalla violazione, qualora non sia prevista una dichiarazione)

Le novità trovano applicazione con riferimento alle violazioni commesse dal 1 febbraio 2011. Pertanto ove il contribuente non avesse versato, ad esempio, le ritenute operate durante il mese di dicembre del 2010 entro il 16 gennaio 2011, la violazione poteva essere regolarizzata ancora con il pagamento della sanzione ridotta stabilita in precedenza, entro 30 giorni, e pari al 2,5%. Viceversa qualora l'irregolarità avesse riguardato il mancato versamento delle ritenute operate a gennaio del 2011 e non versate entro il 16 febbraio del medesimo anno, alla regolarizzazione, se effettuata entro 30 giorni doveva essere applicato il tasso del 3%.

Il ravvedimento operoso non si perfeziona in caso di versamento della sanzione ridotta in misura inferiore a quella dovuta (Cass. n. 12661/2011).

Dal combinato disposto delle due disposizioni entra sostanzialmente a regime un nuovo tipo di ravvedimento operoso per i versamenti tardivi effettuati nei primi 14 giorni successivi al termine di scadenza.

La sanzione è determinata dal combinato disposto dall'art. 13, c. 1, del D.Lgs. 471/1997, che prevede la riduzione della sanzione ad 1/15 del minimo per ogni giorno di ritardo, in combinato disposto con l'art. 13, c. 1, lett. a), del D.Lgs. 472/1997 che prevede la riduzione ad 1/10 del minimo per i versamenti entro i 30 giorni dalla scadenza (c.d. ravvedimento breve). In

pratica si tratta di una sanzione pari allo 0,20% per ogni giorno di ritardo dal 1° al 14° giorno. Per i versamenti effettuati il 14° giorno la sanzione è quindi pari a 2,80% (0,20% x 14 giorni).

2) **Gli interessi**

Gli interessi legali (commisurati sull'imposta) maturano dal giorno successivo al giorno in cui il versamento avrebbe dovuto essere effettuato a quello in cui viene effettivamente eseguito. Se il pagamento degli interessi o della sanzione avviene successivamente al versamento dell'omesso versamento l'ammontare della sanzione dovrà essere calcolata considerando il giorno nel quale è stato effettuato l'ultimo versamento.

In ogni caso il ravvedimento si perfeziona allorquando siano state eseguite tutte le incombenze richieste dalla legge. Formula di calcolo per gli interessi: capitalizzazione semplice:

$$I = C \times R \times N / 36500$$

C = capitale ovvero omesso versamento

R = tasso di interesse

N = giorni di ritardo (anno civile)

Dal	Al	Tasso di interesse	Note
01/01/2004	31/12/2007	2,70%	
01/01/2008	31/12/2009	3,00%	D.M. 12/12/2007 G.U. 15/12/2007
01/01/2010	31/12/2010	1,00%	D.M. 04/12/2009 G.U. 15/12/2009
01/01/2011	31/12/2011	1,50%	D.M. 07/12/2010 G.U. 15/12/2010
01/01/2012		2,50%	D.M. 12/12/2011 G.U. 15/12/2011

Per il ravvedimento operoso effettuato dai sostituti d'imposta con modello F24EP gli interessi continuano ad essere versati insieme al codice tributo principale.

Nel prospetto ST/SV si darà indicazione separata del tributo, degli interessi e dell'importo versato (Ris. Ag. Entrate 367/E del 2007).

Il calcolo degli interessi deve essere effettuato considerando al denominatore 36500 giorni anche negli anni bisestili (Ris. Ag. Entrate 296 del 2008).

PREVIDENZA

GESTIONE SEPARATA: ALIQUOTE CONTRIBUTIVE PER L'ANNO 2012

Dal 1° gennaio 2012 aumentano dell'1% le aliquote contributive per gli iscritti alla gestione separata Inps prevista dall'art. 2, comma 26, della L. 335/1995.

La modifica è stata introdotta dall'art. 22, comma 1, della L. 183/2011 la quale ha previsto che *“Con effetto dal 1° gennaio 2012 l'aliquota contributiva pensionistica per gli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono aumentate di un punto percentuale”*.

Le aliquote contributive erano state precedentemente regolamentate dall'art. 1, comma 79, della L. 247/2007 la quale prevedeva che *“con riferimento agli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche è stabilita in misura pari al 24 per cento per l'anno 2008, in misura pari al 25 per cento per l'anno 2009 e in misura pari al 26 per cento a decorrere dall'anno 2010. Con effetto dal 1° gennaio 2008 per i rimanenti iscritti alla predetta gestione l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 17 per cento”*. Con la circolare INPS n. 8 del 17 gennaio 2008 l'istituto di previdenza illustrava gli effetti sulla contribuzione.

Per l'anno 2011 art. 1 al comma 10, della L. 247/2007 aveva previsto un innalzamento nella misura di 0,09 punti percentuali della aliquota contributiva di finanziamento. Tale comma è stato successivamente abrogato dall'art. 1, comma 29, della L. 220/2010 (legge di stabilità 2011). Pertanto nel 2011 le aliquote erano restare invariate.

1) **Le aliquote**

Si riepilogano le aliquote previdenziali da versare per gli iscritti alla gestione separata Inps:

- collaboratori coordinati e continuativi o a progetto;
- professionisti senza cassa;
- lavoratori autonomi occasionali con reddito superiore a 5.000 euro annui;
- venditori a domicilio con reddito superiore a 5.000 euro annui;
- associati in partecipazione;
- i soggetti già provvisti di altra tutela pensionistica obbligatoria;
- i titolari di pensione diretta.

Anno	Per i non iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria	Per i collaboratori e i professionisti iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria, per i lavoratori che hanno contributi volontari o figurativi, per i titolari di pensione di reversibilità	Per i titolari di pensione diretta	Note
2007 fino al 06/11	23,50% (23,00%+0,50%)	16,00%	16,00%	
2007 dal 07/11	23,72% (23,00%+0,72%)	16,00%	16,00%	
2008	24,72% (24,00%+0,72%)	17,00%	17,00%	Art. 1, comma 79, L. 247/2007
2009	25,72% (25,00%+0,72%)	17,00%	17,00%	Art. 1, comma 10, L. 247/2007 abrogato dalla L. 1, comma 39, della L. 220/2010
2010 e 2011	26,72% (26,00%+0,72%)	17,00%	17,00%	Circ. Inps 8/2008
dal 2012	27,72% (27,00%+0,72%)	18,00%	18,00%	Art. 22, comma 1, L. 183/2011

Per i soggetti non iscritti ad altra forma di previdenza obbligatoria, (come confermato dalla circolare Inps 11 gennaio 2007, n. 7), l'aliquota è comprensiva del contributo pari allo 0,50%, stabilita dall'art. 59, comma 16, della L. 449/997, destinato a finanziare l'indennità di maternità, l'assegno per il nucleo familiare e alla malattia, anche in caso di non degenza ospedaliera, così come previsto dall'art. 1, comma 788, della Finanziaria 2007. In attuazione del comma 791 della stessa norma, l'art. 7 del decreto Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 12/07/2007, ha elevato la suddetta percentuale, dallo 0,50% allo 0,72% con decorrenza 07 novembre 2007 (vedasi anche messaggio Inps n. 27090 del 09/11/2007).

Rimane confermato il massimale di reddito annuo, per tutti gli iscritti alla gestione separata, previsto dall'art. 2, comma 18, della L. 335/1995. Il massimale per l'anno 2011 è fissato in € 93.662,00 così come previsto dalla circolare Inps 30/2011. Non è ancora stato reso noto quello per il 2012.

La circolare Inps 8/2008, nulla dispone in merito al contributo dell'1% per le quote di reddito eccedenti la prima fascia di retribuzione pensionabile prevista dalla L. n. 438/1992. Il silenzio della circolare è indicativo del fatto che non debba più essere corrisposto. Infatti, lo stesso risultava applicabile in quanto la contribuzione della gestione separata era collegata alla gestione

commercianti (che prevedeva tale contributo): poiché tale collegamento, dal 2007, è venuto meno, anche il contributo aggiuntivo non deve più essere corrisposto.

Non varia la suddivisione del contributo fra collaboratore e committente, che resta fissata in un terzo a carico del primo e nei due terzi a carico del secondo.

2) **I compensi corrisposti ai collaboratori entro il 12 gennaio dell'anno successivo**

L'art. 2, comma 27, della L. 335/1995, prevede che il contributo alla gestione separata "è applicato sul reddito delle attività determinato con gli stessi criteri stabiliti ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche" (Circolare Inps n. 7/2007). Il riferimento alla normativa fiscale porta a concludere che:

- in caso di co.co.co., trattandosi di compensi assimilati a quelli di lavoro dipendente, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. c-bis), del Tuir, il reddito si determina con il principio della cassa, avendo solo cura di ricordare che, ai sensi dell'art. 51 dello stesso Testo Unico, le somme corrisposte entro il giorno 12 del mese di gennaio, riferiti a prestazioni effettuate entro il 31 dicembre dell'anno precedente, si considerano percepite nel periodo d'imposta precedente (c.d. principio di cassa allargato). Conseguentemente i pagamenti fatti ai co.co.co. con i cedolini di gennaio dell'anno successivo (solitamente il giorno 27 gennaio) per prestazioni eseguite nel 2011, devono scontare le aliquote in vigore per l'anno in corso.
- in caso di prestazioni occasionali, essendo qualificate come redditi diversi ex art. 67, comma 1, lett. l), del Tuir, vale ancora il principio di cassa (in questo caso non è prevista la cassa allargata). Valgono, quindi, le stesse considerazioni fatte per le co.co.co. con l'unica differenza che i pagamenti fatti dal primo gennaio dell'anno successivo scontano le nuove aliquote. Si ricorda che la franchigia dei 5.000 euro segue la cassa per cui ricomincia da zero all'inizio di ciascun anno (si veda il paragrafo successivo).

La conferma di tale impostazione è contenuta anche nella circolare Inps n. 8/2008, già citata.

3) **Le prestazioni occasionali**

Le aliquote contributive previste per la gestione separata interessano anche i soggetti esercenti attività di lavoro autonomo occasionale, qualora il reddito annuo derivante da dette attività sia superiore ad euro 5.000. Elemento distintivo con la collaborazione deve essere ricercato nell'assenza del coordinamento con l'attività del committente, che determina una completa autonomia del lavoratore circa il tempo ed il modo della prestazione, senza alcun inserimento funzionale nell'organizzazione dell'ente. Il lavoratore deve tenere costantemente monitorati gli incassi avvenuti nell'anno solare derivanti da prestazioni di lavoro autonomo occasionale, atteso che, nel mese in cui supera la fascia di esenzione di euro 5.000, deve procedere immediatamente all'iscrizione presso la gestione separata Inps.

Ai fini del calcolo del predetto limite di esenzione deve essere applicato il principio della cassa. Il lavoratore autonomo ha l'obbligo di comunicare immediatamente ai committenti il suo status ai fini previdenziali. Se, all'inizio del rapporto il lavoratore occasionale, non ha superato la soglia di esenzione, prima di ricevere il compenso che ne determina il superamento, deve



comunicarlo al committente al fine di consentire a quest'ultimo di assolvere gli obblighi conseguenti. Se da una parte costituisce obbligo per il lavoratore comunicare la propria situazione previdenziale, dall'altra parte è diritto del committente conoscere tale situazione. Il committente, appreso dal lavoratore occasionale il superamento dei 5.000 euro, deve adempiere a tutti gli obblighi previdenziali previsti per una collaborazione coordinata e continuativa, compresa l'Uniemens.

ADEMPIMENTI

IL PROSPETTO INFORMATIVO DEI DISABILI: LE NUOVE REGOLE COMPORTANO LA PROROGA AL 15/02/2012

1) **Il prospetto informativo dei disabili: novità in tema di compensazione territoriale e proroga del termine al 15 febbraio**

La trasmissione del prospetto disabili dovrà essere effettuata da parte dei datori di lavoro che occupano almeno 15 dipendenti esclusivamente in via telematica ai centri per l'impiego, secondo le modalità previste dalle singole regioni, entro il 31 gennaio 2010².

La comunicazione deve essere effettuata solo nel caso in cui siano intervenuti cambiamenti nella situazione occupazionale tali da modificare l'obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva. La trasmissione può avvenire, direttamente ovvero tramite un soggetto abilitato³.

In caso contrario, qualora l'ente non abbia subito entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'invio del prospetto cambiamenti nella situazione occupazionale tale da modificare l'obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva, lo stesso non è tenuto ad alcun adempimento in relazione all'invio del prospetto.

L'art. 9 del D.L. 138/2011 ha modificato in modo significativo le regole in merito alla compensazione territoriale contenuta nell'art. 8, commi 8, 8-bis e 8-ter, della L. 68/1999. I datori di lavoro privati, anche a livello di gruppo, dovranno rispettare le quote di riserva a livello nazionale procedendo direttamente alle compensazioni territoriali. La compensazione dovrà essere comunicata nel prospetto annuale disabili di cui all'art. 9 della stessa L. 68/1999. Per il datore di lavoro pubblico il comma 8-ter prevede la possibilità di *“essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione”*.

Le istruzioni operative per l'adempimento di tali obblighi sono contenute nel Decreto direttoriale del 15/12/2011 e nella nota del Ministero del Lavoro n. 5909/2011. La nota citata dispone che *“in considerazione che tale decreto ha modificato profondamente sia i servizi informativi messi a disposizione dai servizi competenti sia, soprattutto, quelli dei datori di lavoro obbligati, si informa che i servizi informativi saranno disponibili a partire dal 15 gennaio 2012 e la scadenza per la presentazione del prospetto informativo è prorogata al 15 febbraio 2012”*.

² Qualora il termine cadesse in giorno festivo si applica la regola generale prevista nell'art. 155, comma 4, del C.P.C. secondo la quale la scadenza è prorogata di diritto al primo giorno seguente non festivo (Circ. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 2/2010 del 22 gennaio 2010). Deve quindi ritenersi superato il contenuto della nota del Ministero del Lavoro 8831 del 16/12/2008 secondo la quale il termine, anche se cadente in sabato, deve considerarsi perentorio e non ulteriormente prorogabile al giorno lavorativo immediatamente successivo (Risposta ad Interpello, Ministero del lavoro e della previdenza sociale 22 dicembre 2005, n. 3146) in quanto la trasmissione avviene in via telematica.

³ Per l'individuazione dei soggetti abilitati si veda la nota circolare n. 8371 del 21/12/2007 in materia di comunicazioni obbligatorie.

2) Il quadro normativo

Il quadro normativo è stato definito dall'art. 40, comma 4, del D.L. 112/2008, convertito in L. 133/2008, il quale ha sostituito l'art. 9, comma 6, della L. 68/1999. Secondo il nuovo dettato normativo *“i datori di lavoro pubblici e privati, soggetti alle disposizioni della presente legge sono tenuti ad inviare in via telematica agli uffici competenti un prospetto informativo dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva di cui all'articolo 3, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori di cui all'articolo 1. Se, rispetto all'ultimo prospetto inviato, non avvengono cambiamenti nella situazione occupazionale tali da modificare l'obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva, il datore di lavoro non è tenuto ad inviare il prospetto. Al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del sistema informativo lavoro, il modulo per l'invio del prospetto informativo, nonché la periodicità e le modalità di trasferimento dei dati sono definiti con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e previa intesa con la Conferenza Unificata. I prospetti sono pubblici. Gli uffici competenti, al fine di rendere effettivo il diritto di accesso ai predetti documenti amministrativi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, dispongono la loro consultazione nelle proprie sedi, negli spazi disponibili aperti al pubblico”*.

Per quanto riguarda il quadro normativo complessivo si deve far riferimento alle seguenti disposizioni:

- art. 9, comma 6, L. 68/1999: obbligo di presentare il prospetto informativo per l'avviamento al lavoro dei disabili;
- DPR 333/2000: regolamento di attuazione della L. 68/1999 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili;
- Dm 12/12/2005: regime sanzionatorio di cui all'art. 15, c. 1, L. 68/1999;
- la nota 8831/2008 del Ministero del Lavoro;
- Dm 2/11/2010: disposizioni riguardanti il prospetto informativo disabili;
- Nota Ministero del Lavoro n. 7966 del 14/12/2010;
- art. 9 D.L. 138/2011, Decreto direttoriale del 15/12/2011 e nota del Ministero del Lavoro n. 5909/2011: regole per la compensazione territoriale.

Con l'approvazione del Dm 2/11/2010 il legislatore ha definito il nuovo quadro normativo di semplificazione iniziato con il D.Lgs. 82/2005.

Il Dm definisce il modulo di comunicazione, la periodicità e le modalità di trasferimento dei dati. Il prospetto informativo potrà essere trasmesso esclusivamente in via telematica senza alcuna possibilità di utilizzo del modello cartaceo tramite i servizi informatici resi disponibili dai servizi competenti (art. 6, comma 1, della L. 68/1999) i quali rilasciano ricevuta dell'avvenuta trasmissione riportante data ed ora di ricezione. La ricevuta fa fede, salvo prova di falso, per documentare l'adempimenti di legge.

Risulta singolare, se non addirittura incomprensibile, la previsione dell'art. 4, comma 3, dello stesso Dm secondo la quale in caso di mancato funzionamento dei servizi informatici i servizi competenti rilasciano su richiesta degli interessati idonea documentazione attestante l'adempimento, fermo restando l'obbligo di invio nel primo giorno utile successivo. La domanda che sorse spontanea e che rimane priva di risposta è la seguente: se non esiste più la procedura cartacea come può concretizzarsi questa procedura?

Il Dm precisa, inoltre, che in caso di indisponibilità dei servizi informatici a livello territoriale l'adempimento dovrà essere effettuato per il tramite del servizio messo a disposizione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 7).

Infine, il Dm abroga il precedente Dm 22/11/1999 che prevedeva i vecchi criteri relativi alla trasmissione del prospetto informativo dei disabili.

3) **Le assunzioni obbligatorie**

Ai sensi dell'art. 3 della L. 68/1999 i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori disabili nella seguente misura:

- sette per cento dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti;
- due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;
- un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti.

3.1) LE MODALITA' DI ASSUNZIONE

Il quadro normativo per l'assunzione di disabili da parte delle pubbliche amministrazioni è contenuto nelle seguenti disposizioni:

- art. 8, comma 1, della L. 68/1999 la quale dispone che *“Le persone di cui al comma 1 dell'articolo 1, che risultano disoccupate e aspirano ad una occupazione conforme alle proprie capacità lavorative, si iscrivono nell'apposito elenco tenuto dagli uffici competenti”*;
- art. 35, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 prevede *“le assunzioni obbligatorie da parte delle amministrazioni pubbliche, aziende ed enti pubblici dei soggetti di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, avvengono per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere”*;
- art. 7, comma 4, del D.P.R. n. 333/2000 stabilisce ancora che *“i datori di lavoro pubblici effettuano le assunzioni con chiamata nominativa dei soggetti disabili solo nell'ambito delle convenzioni, stipulate ai sensi dell'articolo 11, della legge n. 68 del 1999”*.

L'iscrizione all'elenco *“è funzionale ad un utile inserimento lavorativo”* del soggetto disabile e quindi non può costituire una condizione necessaria per accedere al concorso pubblico il quale è volto alla individuazione dei soggetti con i quali la pubblica amministrazione potrà sottoscrivere un contratto di lavoro. L'iscrizione all'elenco costituisce, al contrario, presupposto necessario per accedere alla riserva dei posti nelle procedure selettive e condizione per la chiamata numerica e nominativa. In altri termini, l'iscrizione nelle liste di collocamento è necessaria ai fini della sottoscrizione del contratto di lavoro e non lo è per la partecipazione al concorso pubblico (Ministero del Lavoro, interpello 50/2011).

4) **La modifica dell'obbligo di assunzione dopo il 31 dicembre 2009**

Qualora in corso d'anno, per effetto della modifica del numero dei dipendenti, insorga l'obbligo di nuove assunzioni, rimane comunque confermato che il datore di lavoro debba inviare il prospetto telematico con cadenza annuale e non entro il termini di sessanta giorni previsto dall'art. 9, comma 1, della L. 68/1999. In ogni caso, sempre entro sessanta giorni dalla scopertura ai sensi dello stesso art. 9, comma 1, scatta l'obbligo di invio della richiesta di assunzione, ma non di invio del prospetto (Circ. Min. Lavoro n. 2/2010, par. 2). L'invio del prospetto informativo è considerato alla stregua della richiesta di avviamento quando da tale prospetto emergano quote riservate ai disabili scoperte.

5) Il calcolo della quota di riserva

Ai fini della corretta quantificazione dei disabili da assumere (c.d. quota di riserva) si considerano i lavoratori occupati nell'ente (art. 4, L. 68/1999 e art. 3 DPR 333/2000), con le seguenti esclusioni che interessano la pubblica amministrazione:

- **dirigenti** (art. 4, c. 1, L. 68/1999). Con l'interpello n. 24/2009 del 20 marzo 2009, confermato anche dall'interpello n. 50/2011, il Ministero del Lavoro ha risposto all'Anci in merito al computo dei funzionari responsabili degli uffici e dei servizi negli enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale ai fini del collocamento obbligatorio dei disabili. Il Ministero, richiamando l'art. 109, comma 2, del D.Lgs. 267/2000, ricorda che nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, le funzioni dirigenziali possono essere attribuite ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, con provvedimento motivato del Sindaco. In virtù del provvedimento che colloca i funzionari responsabili degli uffici e dei servizi nell'area dirigenziale, deve ritenersi corretta l'esclusione di tale personale dalla base di computo della quota di riserva ai fini del collocamento obbligatorio dei disabili. L'art. 4 della L. n. 68/1999, recante i "criteri di computo della quota di riserva", esclude dal novero dei soggetti computabili, tra l'altro, proprio "i dirigenti", a cui vanno dunque equiparati i soggetti che, in virtù di tali specifici provvedimenti, svolgono le relative funzioni. Lo stesso interpello richiama, in modo non proprio cristallino e con una certa confusione tra posizioni organizzative dipendenti dell'ente e posizioni con incarico fiduciario, l'art. 110 del Tuel che rinvia al "regolamento degli uffici e dei servizi" al fine di individuare "i limiti, i criteri e le modalità" con cui possono essere affidati gli incarichi;
- in modo analogo si procede per i **segretari** comunali e provinciali. In particolare, i segretari di fascia A e B risultano essere stati equiparati ai dirigenti ai fini dell'applicazione di diverse disposizioni in tema di lavoro. Alla luce del parere espresso dal Ministero del Lavoro in merito ai titolari di posizione organizzativa in assenza di dirigenza risulta difficile non considerare anche i segretari di fascia C tra i soggetti da escludere dalla base di computo;
- contratti formazione e lavoro (art. 3, c. 1, DPR 333/2000);
- contratti a termine non superiori a 9 mesi;
- contratti di fornitura lavoro temporaneo, solo per le agenzie di lavoro temporaneo (art. 3, c. 1, DPR 333/2000);
- contratti di telelavoro;
- servizi di polizia, della protezione civile e della difesa nazionale, il collocamento dei disabili è previsto nei soli servizi amministrativi (art. 3, c. 4, L. 68/1999). Relativamente all'applicazione del citato articolo agli **agenti di polizia municipale** il Ministero del Lavoro si è espresso specificando che, per orientamento già consolidato, la disposizione deve essere interpretata in modo estensivo, e che la locuzione "servizi di polizia" include anche le funzioni di Polizia Municipale (Ministero del Lavoro, lettera circolare del 22 febbraio 2001 Prot.. 293/M2);
- soggetti disabili in forza;
- soggetti in forza ex art. 18, comma 2, L. 68/1999 (art. 3, comma 1, DPR 333/2000);

Per quanto riguarda altre esclusioni non direttamente attinenti agli enti locali:

- contratto di apprendistato (art. 3, c. 1, DPR 333/2000);
- contratti di reinserimento (art. 3, c. 1, DPR 333/2000);
- contratti di lavoro a domicilio (art. 3, c. 1, DPR 333/2000);
- lavoratori operanti esclusivamente all'estero (art. 3, c. 1, DPR 333/2000);
- soci di cooperative di produzione e lavoro;
- soggetti di cui all'art. 3, commi 3 e 4, della Legge 68/1999; (partiti politici, organizzazioni sindacali, ONLUS, istituti di vigilanza privati, protezione civile e difesa nazionale);
- soggetti di cui art. 5 comma 2, della L. 68/1999 (personale viaggiante).

Inoltre, non sono da considerarsi nuove assunzioni (circ. Ministero del Lavoro 4/2000):

- quelle effettuate per la sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto, per la durata dell'assenza;
- quelle dei lavoratori che sono cessati dal servizio qualora siano sostituiti entro sessanta giorni dalla predetta cessazione;
- le assunzioni effettuate ai sensi della legge n. 68/1999.

Regole specifiche sono previste per i contratti a tempo parziale i quali si computano in proporzione all'orario svolto rispetto alle ore lavorative ordinarie effettuate nell'azienda, con arrotondamento alla unità della frazione di orario superiore alla metà di quello normale. Pertanto, il calcolo aritmetico verrà effettuato sommando le ore di tutti i contratti part-time e rapportando la somma così ottenuta al totale delle ore prestate a tempo pieno, in base al contratto collettivo di lavoro della categoria, con il successivo arrotondamento ad unità delle frazioni superiori al 50% (Circ. Ministero del Lavoro n. 44 del 26/06/2000).

Per quanto riguarda, invece, il computo dei lavoratori disabili occupati part-time a copertura della quota di riserva, dovrà considerarsi singolarmente l'orario prestato da ciascun lavoratore, rapportato al normale orario a tempo pieno, con arrotondamento ad unità qualora l'orario superi il 50 per cento dell'orario ordinario.

In sostanza, per il computo dei part-time disabili il calcolo viene fatto sul singolo dipendente mentre per il computo complessivo dei lavoratori a part-time non disabili il computo è fatto sommando le ore di tutti i contratti e dividendo per 36 (orario dei full-time). I lavoratori appartenenti alle categorie protette potranno essere computati come unità intere solo se il part-time è superiore al 50% (Ministero del Lavoro 24 gennaio 2005); non uguale al 50%, altrimenti l'arrotondamento sarebbe all'unità inferiore (art. 3, comma 5, DPR 333/2000).

Possono essere considerati tra i disabili anche i dipendenti divenuti inabili, e quindi non assunti tramite il collocamento obbligatorio, allo svolgimento delle proprie mansioni per infortunio o malattia con riduzione della capacità lavorativa pari o superiore al 60% (a fronte della riduzione ordinaria del 46%). Qualora l'inabilità derivi da violazione del datore di lavoro delle norme sulla sicurezza ed igiene del lavoro, accertate in sede giudiziale, il lavoratore non può rientrare nel computo dei disabili (art. 3, c. 2, DPR 333/2000, Circ. Ministero del Lavoro n. 66/2001). Lo stesso principio si applica anche ai lavoratori con inabilità per causa di lavoro con grado di invalidità superiore al 33% (pari alla percentuale ordinaria (art. 3, c. 4, DPR 333/2000).

Specifiche istruzioni sono fornite in caso di personale distaccato o comandato. Il datore di lavoro pubblico distaccante o quello che concede il comando deve escludere il lavoratore distaccato o comandato dalla base di computo provinciale sia esso normodotato, sia esso disabile, per l'intera durata del distacco o del comando. Fermo restando, invece, a carico del datore di lavoro distaccatario ovvero ove è stato comandato la sua inclusione nella base di computo provinciale, nonché, in qualità di disabile, la sua esclusione dalla base di computo e la sua computabilità nella quota di riserva di tale provincia.

6) **Regime sanzionatorio**

Le sanzioni previste dall'art. 15, comma 1, della L. 68/1999 ed aggiornate con il DM 15/12/2010 per il ritardato invio del prospetto rimangono confermate anche dopo l'introduzione dell'obbligo di invio telematico. In particolare è prevista la sanzione pari a € 635,11 per ritardato invio, con maggiorazione di € 30,76 per ogni giorno di ulteriore ritardo. Risulta comunque applicabile la diffida (art. 13, D.Lgs. 124/2004) con pagamento del quarto dell'importo in caso di ottemperanza. È prevista, altresì, la sanzione per mancata assunzione del disabile in caso di scopertura. Decorso 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo e persistendone l'omissione, il datore di lavoro è sanzionato con l'importo pari ad € 62,77 per ogni giorno di ritardo e per ogni disabile non assunto.

7) **Rettifica ed annullamento**

Il modello, già inviato, può essere oggetto di rettifica, ma solo entro 5 giorni dall'invio. È possibile procedere alla modifica dei dati spediti con accezione di quelli riguardanti il dichiarante, i lavoratori in forza e il calcolo delle scoperture.

È consentito anche l'annullamento di un modello già inviato, ma entro il termine di scadenza.

8) **Le assunzioni per le categorie protette in regime di blocco delle assunzioni**

Rimangono escluse dai numerosi vincoli previsti dalla normativa vigente le assunzioni obbligatorie da effettuarsi per il rispetto della L. 68/1999. L'assunzione di tale personale oltre a rimanere escluso dal calcolo della spesa (ex c. 557 e 562) rimane anche escluso dal limite del 20%.

In tal senso si esprime anche la circolare interpretativa del 17 febbraio 2006 n. 9 emanata dal MEF – RGS, in relazione alla natura incomprimibile di tali spese. In detta deliberazione, infatti, il Collegio ebbe ad affermare che *“per quanto attiene alle spese riferite a dipendenti appartenenti a categorie protette, le stesse vanno escluse (come già disposto dalla circolare 9/2006), in quanto, come anzi detto, trattasi di spesa non comprimibile, purché sia stata assunta relativamente a personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva”*.

In modo analogo si esprime la circolare della Funzione pubblica n. 6/2009 in merito al “Decreto legge 1° luglio 2009, n. 78. Articolo 17, comma 7. Divieto di nuove assunzioni” nella quale si afferma che *“in merito all'ambito di intervento del divieto di assumere, si ritiene siano esclusi dal divieto le categorie protette, nel limite del completamento della quota d'obbligo. Trattasi di una categoria meritevole di tutela in quanto rientrante tra le fasce deboli della popolazione che rimane normalmente esclusa dai blocchi e dai vincoli assunzionali, attesa l'esigenza di assicurare in maniera permanente l'inclusione al lavoro dei soggetti beneficiari della normativa di riferimento. Si ricorda che la mancata copertura della quota d'obbligo*

riservata alle categorie protette è espressamente sanzionata sul piano penale, amministrativo e disciplinare secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68". Ancora, sul tema, il Dipartimento della Funzione Pubblica con la Nota Circolare UPPA 11786 del 22 febbraio 2011) relativa alla "Programmazione del fabbisogno di personale triennio 2010-2012. Autorizzazioni ad assumere per l'anno 2010 e a bandire per il triennio 2010-2012", prevede che "Non rientrano nelle predette limitazioni le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, nel solo limite della copertura della quota d'obbligo, e quelle connesse con la professionalizzazione delle Forze armate di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 331, al decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, ed alla legge 23 agosto 2004, n. 226, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 25 della medesima legge n. 226 del 2004. Va da sé che le cessazioni di personale appartenente alle categorie protette non vanno computate ai fini della determinazione delle risorse utili per le nuove assunzioni. In sostanza le dinamiche inerenti a questa categoria di soggetti vanno neutralizzate tanto in uscita quanto in entrata".

Non beneficiano di alcuna esclusione, al contrario, le spese e le assunzioni di personale disabile oltre il limite minimo previsto per legge in quanto non si tratta più di "spesa incomprimibile". In questo contesto si deve ricordare che il disabile con part-time superiore al 50% è da considerarsi come unità (art. 4, comma 2, L. 28/1999): l'assunzione di un disabile con rapporto di lavoro a part-time al 34% a fronte di un disabile in servizio con part-time al 66% non è ammesso in quanto il part-time al 66% va considerato come unità (CdC Toscana 71/2011).

Si riportano alcune pronunce in merito delle sezioni regionali della Corte dei Conti:

- Corte dei Conti Sezione autonomie 9/2010: linee guida al monitoraggio sul bilancio 2010;
- Corte dei Conti Veneto 287/2011;
- Corte dei Conti Toscana 71/2011, 165/2010.

ADEMPIMENTI

NESSUNA NOTIZIA DELLA PROCEDURA PER IL RAPPORTO SUL LAVORO FLESSIBILE

Il rapporto sul lavoro flessibile è ancora privo delle modalità di comunicazione, anche se l'obbligo è stato disposto sin dal luglio del 2009. Il 28 gennaio 2011 il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con un comunicato riportato in allegato, chiariva che era *“in corso di rilascio l'applicazione informatica predisposta al fine della compilazione on line da parte delle amministrazioni pubbliche di “un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate” prevista ai sensi dell'art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e come indicato dalla Direttiva n. 2/2010 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione”*. A distanza di un altro anno nessuna notizia è uscita in merito a tale adempimento.

1) Il quadro normativo

Con l'art. 17, commi 26 e 27, del DL. 01 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni, nella L. 03 agosto 2009, n. 102, sono state apportate le seguenti modifiche al D.Lgs. 165/2001:

- è stato sostituito il testo del comma 3 dell'art. 36 del D.Lgs. 165/2001, prevedendo che le amministrazioni debbano redigere, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto analitico informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate⁴;
- è stato esteso tale monitoraggio anche ai contratti stipulati ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001, principalmente per le collaborazioni coordinate e continuative⁵.

Lo stesso rapporto deve essere trasmesso, entro il 31 gennaio di ogni anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al D.Lgs. 286/1999 e al Dipartimento della Funzione Pubblica. Fin qui, nulla di strano se non fosse che il tutto dovrebbe rispettare *“apposite istruzioni fornite con Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione”*; istruzioni che, a tutt'oggi, non sono state impartite. Il Ministero competente ha informato che, fino a quando non sarà emanata la suddetta Direttiva, il relativo termine per l'invio allo stesso si deve intendere sospeso.

⁴ Art. 17, comma 26, D.L. 78/2009: *All'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono apportate le seguenti modifiche: a) al comma 2, penultimo periodo, dopo le parole “somministrazione di lavoro” sono aggiunte le seguenti “ed il lavoro accessorio di cui alla lettera d), del comma 1, dell'articolo 70 del medesimo decreto legislativo n. 276 del 2003, e successive modificazioni ed integrazioni”; b) il comma 3 è sostituito dal seguente: “3. Al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di apposite istruzioni fornite con Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le amministrazioni redigono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato.”; c) il comma 4 è sostituito dal seguente: “4. Le amministrazioni pubbliche comunicano, nell'ambito del rapporto di cui al precedente comma 3, anche le informazioni concernenti l'utilizzo dei lavoratori socialmente utili.”; d) dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: “5-bis. Le disposizioni previste dall'articolo 5, commi 4-quater, 4-quinquies e 4-sexies del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 si applicano esclusivamente al personale reclutato secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 1, lettera b), del presente decreto”.*

⁵ Art. 17, comma 27, del D.L. 78/2009: *All'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente: “Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto.”*

2) Il rapporto sul lavoro flessibile

La disposizione si inserisce, come è detto, negli articoli 7 e 36 del D.Lgs. 165/2001. Il riferimento, quali enti obbligati, alle amministrazioni in generale deve, quindi, intendersi a tutti i soggetti indicati nell'art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo e, quindi, anche le autonomie locali. Malgrado le indicazioni contenute nell'informativa 2/2010 della Funzione Pubblica, non risulta ben chiaro quale sia il contenuto del rapporto, considerato che la norma specifica solo che lo stesso debba essere analitico e informativo. La direttiva prevede che debbano essere indicati:

- il numero di rapporti di lavoro;
- la procedura di conferimento;
- la durata;
- la causale.

La stessa direttiva termina comunque un disarmante "ecc.". In assenza di specifiche istruzioni ministeriali risulta opportuno indicare anche il compenso correlato al rapporto di lavoro flessibile in analogia al contenuto delle comunicazioni previste per l'anagrafe delle prestazioni. La direttiva precisa che saranno rilevati anche dati attinenti all'organizzazione dell'ente al fine di meglio calare il fenomeno nel contesto di riferimento.

Per quanto riguarda l'individuazione della tipologia di lavoro flessibile oggetto del rapporto, si deve fare riferimento a tutte le forme elencate negli articoli 7 e 36 del D.Lgs. 165/2001, così come indicato dalla citata direttiva 2/2010:

- i contratti di lavoro a tempo determinato (d. lgs. 6 settembre 2001, n. 368),
- gli incarichi dirigenziali con contratto di lavoro a tempo determinato (art. 19, comma 6, del d.lgs 165/2001; art. 110, d. lgs. 267/2000, art. 15 - septies d.lgs. 502/1992),
- i contratti di formazione e lavoro (art. 3 del d.l. 726/1984 convertito con modificazioni nella legge 863/1984, art. 16 d.l. 299/1994, convertito con modificazioni nella legge 451/1994, n. 451),
- i rapporti formativi: tirocini formativi e di orientamento (art. 18 della legge 196/1997),
- i contratti di somministrazione di lavoro, le prestazioni di lavoro accessorio e i contratti di inserimento (d. lgs. 276/2003);
- i contratti di lavoro autonomo nella forma della collaborazione coordinata e continuativa (art. 7, comma 6, d.lgs 165/2001);
- gli accordi di utilizzazione di lavoratori socialmente utili (art. 36, comma 4, d.lgs. 165/2001).

Sono esclusi dall'indagine:

- a) le collaborazioni occasionali;
- b) il patrocinio e la rappresentanza in giudizio dell'amministrazione;
- c) gli appalti, i contratti e gli incarichi conferiti nell'ambito delle materie regolate dal codice degli appalti pubblici (decreto legislativo 163/2006 e successive modificazioni) per lavori, servizi e forniture;
- d) gli incarichi di docenza.

Stante il richiamo agli contratti di cui all'art. 110 del Tuel non è chiaro se debbano essere indicati quelli stipulati ai sensi dell'art. 90 dello stesso testo unico.

3) Cosa fare medio tempore

Il rapporto sull'utilizzo del lavoro flessibile, anche per l'anno 2011, deve scontare il ritardo della Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Un primo problema che ne consegue riguarda la veste che deve assumere questo rapporto, nel caso in cui si ritenga opportuno (o meglio doveroso) procedere alla comunicazione al nucleo di valutazione o al servizio di controllo interno. In assenza di istruzioni, risulta evidente che ogni ente può adottare la forma che ritiene più consona: una relazione piuttosto che un prospetto è indifferente atteso che il destinatario è un soggetto "interno" all'Amministrazione. Malgrado il grave ritardo nell'attuazione della disposizione non si può dimenticare che la sanzione collegata è indubbiamente gravosa: *"al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato"*. La citata direttiva 2/2010 ricorda che il nucleo di valutazione, ovvero i nuovi OIV, o i servizi di controllo interno dovranno esprimere un "giudizio" (per usare la locuzione della direttiva) su tale rapporto. Poiché la sanzione è correlata ad "irregolarità" nell'utilizzo del lavoro flessibile sembra potersi concludere che il nucleo di valutazione debba esprimere una valutazione in merito alla regolarità o meno di tale utilizzo. A questo punto il tema si complica: che cosa si deve intendere per "irregolarità"? Le due direttrici interpretative che si possono identificare non possono che condurre, da una parte al concetto di illegittimità, intesa come contrarietà a norme di legge, e, dall'altra, a quello di opportunità e/o merito nell'utilizzo di tali strumenti. La norma apre il comma 3 in commento dichiarandone l'obiettivo: *"al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile"*. Ancora una volta l'obiettivo di evitare "abusi" è compatibile sia con la legittimità che con l'opportunità. Entrando nel merito della prima ipotesi interpretativa, ovvero un giudizio sulla legittimità del comportamento tenuto dal dirigente, ci si chiede cosa abbia a che fare tale attività con un nucleo di valutazione che per sua natura e per le professionalità che lo compongono (si vedano le indicazioni della Civit) si dovrebbe occupare di management e di sistemi di valutazione e non di legittimità nella stipula di contratti di lavoro flessibile. Ammesso e non concesso che l'ipotesi interpretativa sia quella corretta la sanzione sembrerebbe quantomeno singolare: se il nucleo rileva una illegittimità nel comportamento di un dirigente dovrebbe fare ben altro che negarli la retribuzione di risultato.

La seconda tesi, legata ad un giudizio di opportunità nell'utilizzo di tali strumenti, non sembra comunque convincente. Se il dirigente ha posto in essere un uso consistente di rapporti flessibili, ma lo ha fatto in modo legittimo e secondo gli strumenti di programmazione dell'ente raggiungendo quindi gli obiettivi assegnati, come potrebbe il nucleo di valutazione esprimere un "giudizio" negativo?

Come ipotesi residuale si potrebbe ipotizzare una complessiva valutazione diretta non tanto al singolo contratto ma all'utilizzo nel suo complesso di tali strumenti. Se così fosse si ritornerebbe alle tematiche sopra esposte in merito al ruolo del nucleo in un giudizio di legittimità.

Probabilmente, alla luce della citata direttiva 2/2010, le cose diverranno più chiare quando sarà resa nota la procedura informatica che conterrà il questionario a cui il nucleo dovrà rispondere. In ogni caso, pur non risultando chiaro come si concretizzi un "giudizio" su tale rapporto, appare evidente che, in una situazione normativa così incerta ed in presenza di una sanzione così pesante, il nucleo debba esprimere tale giudizio prima che venga liquidata la retribuzione di risultato.

Allegato***Comunicato 28 gennaio 2011 Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione*****Monitoraggio del lavoro flessibile ai sensi dell'articolo 36, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**

Si comunica che è in corso di rilascio l'applicazione informatica predisposta al fine della compilazione on line da parte delle amministrazioni pubbliche di "un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate" prevista ai sensi dell'art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e come indicato dalla Direttiva n. 2/2010 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. La rilevazione riguarderà inizialmente la redazione del rapporto relativo all'anno 2009 ed a seguire quella del rapporto relativo all'anno 2010.

Ogni altra informazione in merito allo svolgimento della rilevazione, incluso la data di apertura, le procedure tecniche e l'indirizzo del sito dedicato alla stessa, sarà fornita con una Direttiva del Ministro di imminente pubblicazione.

Si rende noto alle Amministrazioni che la redazione del rapporto rimane prevista attraverso la sopraindicata procedura informatica con conseguente slittamento dei tempi secondo le istruzioni che saranno date con la predetta Direttiva.

Autori degli articoli:

MIRCO ZAMBERLAN, consulente per la Pubblica Amministrazione in materia di personale, esperto de "Il Sole 24 ore", membro del comitato scientifico della rivista "Risorse Umane", collaboratore di "Azienditalia Personale"

TIZIANO GRANDELLI, consulente per la Pubblica Amministrazione in materia di personale, esperto de "Il Sole 24 ore", membro del comitato scientifico della rivista "Risorse Umane", collaboratore di "Azienditalia Personale"