

## In questo numero:

### Personale

- 1** Le elezioni e i referendum: straordinari, compensi e permessi
- 12** Orientamenti Aran
- 18** Educatori asilo nido: il Consiglio di Stato apre ai diplomati ante 2017
- 19** Scorrimento graduatorie e nuovi posti in organico: il Consiglio di Stato chiarisce limiti e condizioni

*Personale*

# Le elezioni e i referendum: straordinari, compensi e permessi

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali*

*In occasione appuntamenti elettorali e dei referendum risulta utile fare il punto della situazione sulla disciplina da applicare ai dipendenti in merito alla partecipazione ai seggi elettorali e alla relativa liquidazione dei compensi come scrutatori, nonché al computo e alla liquidazione degli straordinari elettorali.*

## **Il finanziamento**

Il Ccnl del 14 settembre 2000 (art. 39, come integrato dall'art. 16, Ccnl 5 ottobre 2001, relativo al biennio economico 2000-2001), prende in considerazione alcune particolari ipotesi di lavoro straordinario: quello elettorale e quello per eventi straordinari e calamità naturali. Si tratta di prestazioni di lavoro straordinario che, proprio perché riconducibili ad eventi di natura particolare e speciale, giustificano modalità di finanziamento diverse da quelle previste in generale per il lavoro straordinario e sono assoggettate ad una specifica regolamentazione.

Già l'art. 14, comma 2, del Ccnl 01/04/1999 prevedeva che le risorse destinate al lavoro straordinario, in deroga alla disciplina generale (di carattere riduttivo) contenuta nel medesimo articolo 14, possono essere incrementate con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge e finalizzate alla tutela di determinate attività, con particolare riferimento a quelle elettorali ed a quelle necessarie per fronteggiare eventi eccezionali.

L'art. 39 del Ccnl 14/09/2000 integra e chiarisce le disposizioni del predetto art. 14 del Ccnl 01/04/1999. Vengono introdotte regole derogatorie rispetto sia a quelle generali concernenti le risorse utilizzabili, sia a quelle riguardanti i massimali orari individuali (art. 14, comma 4, Ccnl 1° aprile 1999).

Infatti, dai limiti finanziari (risorse) e quantitativi (180 ore annue), ex art. 14 del Ccnl 1° aprile 1999, sono escluse le prestazioni straordinarie rese:

- in occasione di consultazioni elettorali o referendarie;
- per fronteggiare eventi straordinari imprevedibili;
- per fronteggiare calamità naturali.

La prima ipotesi, che è quella che interessa in questa sede, viene collegata direttamente al reperimento di risorse da parte di soggetti terzi. Nel parere Aran RAL\_1560 del 28 ottobre 2013, si legge espressamente che "la speciale disciplina contrattuale dello straordinario elettorale (art. 14, comma 2, del CCNL dell'1.4.1999; art. 39, comma 2, del CCNL del 14.9.2000, come modificato dall'art. 16 del CCNL del 5.10.2001), trova applicazione, per espressa previsione contrattuale, solo nei casi nei quali vi sia l'acquisizione delle specifiche risorse da parte di altre amministrazioni (solitamente il Ministero dell'Interno)."

Il riferimento del parere lo si deve rinvenire, in particolare, nell'art. 39, comma 2, del Ccnl 14 settembre 2000, dove è previsto che "Gli enti provvedono a calcolare ed

acquisire le risorse finanziarie collegate allo straordinario per consultazioni elettorali o referendarie...”

Da questo discende direttamente che, ad esempio, in caso di rinnovo del Sindaco e del Consiglio Comunale, il fondo per lo straordinario non può essere incrementato ai sensi dell’art. 14, comma 2, del Ccnl 1° aprile 1999, in quanto i relativi oneri sono a carico della stessa amministrazione comunale e non vengono rimborsati da soggetti terzi. Ne consegue che, nell’esempio sopra riportato, lo straordinario elettorale deve trovare il suo finanziamento nelle disponibilità ordinarie del relativo fondo (art. 14, comma 1, del Ccnl 1° aprile 1999). In tal senso si è espresso anche il Ministero dell’Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, con il parere 15700 del 28 marzo 2014. Sul punto, l’Anci, con nota in data 11 aprile 2014, aveva chiesto all’Aran “un urgente approfondimento” in quanto la situazione destava forte preoccupazione, soprattutto nei piccoli comuni dove il fondo per lo straordinario ha importo esiguo. In un comunicato del 29 aprile 2014, l’Associazione dei comuni aveva informato che “L’Aran, prendendo atto delle difficoltà rappresentate, e considerando la necessità di garantire il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali, ha affermato che nell’ipotesi di Comuni che abbiano già utilizzato in tutto o in parte, le risorse destinate al finanziamento del lavoro straordinario per il 2014, o nel caso di assoluta incapienza delle stesse, sarà possibile - sul presupposto delle suddette motivazioni - procedere eccezionalmente all’integrazione delle risorse in questione con risorse proprie, al fine di compensare le ore di lavoro straordinario che non trovino copertura nei fondi già stanziati o con riposi compensativi.

L’esercizio di questa facoltà dovrà comunque tenere conto del rispetto di tutti i vincoli in materia di finanza pubblica concernenti il patto di stabilità e gli strumenti di contenimento della spesa di personale, nel rispetto della capacità di spesa di ciascun ente”.

Quindi, alle condizioni sopra specificate, era possibile, in via eccezionale e solo per il 2014, procedere anche alla integrazione del fondo per far fronte allo straordinario elettorale in occasione delle consultazioni comunali. L’applicazione del predetto principio richiede, evidentemente, un’estrema cautela.

Dal canto suo, l’Aran ha risposto a numerosi quesiti sul tema del fondo straordinario correlato alle consultazioni elettorali che, in sintesi, possono essere così sintetizzati:

- tutto lo straordinario elettorale deve essere finanziato sul fondo;
- il fondo straordinario può essere incrementato in occasione delle consultazioni elettorali solo a fronte di specifiche norme che lo finanziano;
- per le elezioni comunali, in assenza di rimborso da parte dello Stato, lo straordinario elettorale è finanziato sul fondo e quest’ultimo non può essere integrato.

In tal senso si può leggere il parere Aran RAL 1560 del 28/10/2013: “secondo la regola generale, tutti gli oneri per compensi per prestazioni di lavoro straordinario del personale devono trovare copertura esclusivamente nello specifico fondo di cui all’art. 14 del CCNL dell’1.4.1999, costituito nel rispetto delle precise prescrizioni ivi contenute. A tale regola fanno eccezione solo quelle specifiche ipotesi espressamente contemplate dalla disciplina contrattuale. Fra queste sono ricomprese anche le ipotesi dello straordinario per consultazioni elettorali, per le quali è previsto dalla legge uno specifico finanziamento del Governo”. Seppure non inerente il tema di questo commento, il parere prosegue indicando le altre deroghe, tra cui la principale è quella

per le calamità naturali con la seguente conclusione: “al di fuori di tali ipotesi speciali, nessuna clausola contrattuale o legale consente di porre gli oneri per i compensi per lavoro straordinario direttamente a carico del bilancio dell’ente o di integrare, sempre a carico del bilancio dell’ente, le risorse dell’art. 14 del CCNL dell’1.4.1999”.

Con l’orientamento CFL 134 (ora ID: 31768) ha riconfermato che “secondo la regola generale, tutti gli oneri per compensi legati a prestazioni di lavoro straordinario del personale devono trovare integrale copertura esclusivamente nello specifico fondo di cui all’art.14 del CCNL dell’1.4.1999, costituito nel rispetto delle precise prescrizioni ivi contenute. A tale regola fanno eccezione le specifiche ipotesi espressamente contemplate dalla disciplina contrattuale. Tra queste, oltre allo straordinario elettorale, sono ricomprese le prestazioni di lavoro straordinario svolto per fronteggiare eventi straordinari imprevedibili e per calamità naturali per le quali sia previsto uno specifico finanziamento derivante da fonti normative nazionali o anche regionali. Solo una specifica fonte di finanziamento, relativamente alle ipotesi per le quali sia ammessa, consente l’integrazione e l’incremento delle risorse di cui all’art.14 del CCNL dell’1.4.1999 nonché l’applicazione della disciplina dell’art.39 del CCNL del 14.9.2000, come integrata dall’art.16 del CCNL del 5.10.2001. Al di fuori di tali ipotesi speciali, nessuna norma contrattuale o legale consente di porre gli oneri per i compensi per lavoro straordinario direttamente a carico del bilancio dell’ente o di integrare, sempre a carico del bilancio dell’ente, le risorse dell’art.14 del CCNL dell’1.4.1999”.

### **Lo straordinario elettorale per il personale a tempo pieno**

Per quanto attiene alle modalità di quantificazione dei compensi per il lavoro straordinario, l’art. 32 del CCNL 16/11/2022 (che ha riscritto l’art. 38 del CCNL 14/09/00) ha stabilito le maggiorazioni che devono essere applicate alla retribuzione base mensile, maggiorata del rateo di 13<sup>^</sup> mensilità e divisa per 156 (ridotto a 151,66 per i dipendenti che lavorano su 35 ore).

La retribuzione base mensile è attualmente prevista dall’art. 74, comma 2, lett. b) del CCNL 16/11/2022 (il richiamo all’art. 52, comma 2, lett. b), del CCNL 14/09/2000 è da considerarsi superato ai sensi dell’art. 10, comma 6, del CCNL 09/05/2006 e quest’ultimo ulteriormente riscritto dal CCNL 16/11/2022) ed è costituita dalle seguenti voci:

- a) retribuzione mensile che è costituita dallo stipendio tabellare;
- b) retribuzione base mensile che è costituita dal valore della retribuzione mensile di cui alla lettera a), dai differenziali stipendiali, dagli assegni personali non riassorbibili di cui all’art. 29, comma 4, del CCNL del 22.01.2004, nonché dagli altri assegni personali riassorbibili di cui all’art. 15, comma 3 (Progressioni tra le Aree).

La RGS, con la circolare 12 del 15/04/2011, ritiene che l’indennità di vacanza contrattuale “non va computata ai fini della determinazione delle tariffe orarie del compenso per lavoro straordinario, trattandosi di componente retributiva distinta ed autonoma rispetto allo stipendio tabellare e, come tale, non conglobabile nello stesso”. In modo analogo deve essere considerato l’anticipo del CCNL 2022-2024 quantificato in 6,7 volte l’IVC per il triennio 2022-2024.

La maggiorazione oraria da applicarsi per il calcolo del lavoro straordinario elettorale è quella ordinaria prevista del quinto comma dell'art. 32 del CCNL 16/11/2022 (15% diurno, 30% notturno o festivo, 50% notturno e festivo).

Dopo il CCNL 16/11/2022 la materia è regolamentata dall'art. 32 del CCNL 16/11/2022 (che ha riscritto l'art. 38 del CCNL 14/09/2000) per quanto attiene allo straordinario in generale, e dall'art. 39 del CCNL 14/09/2000 come integrato dall'art. 16 CCNL 05/10/2001 per lo straordinario elettorale. In tal senso si esprime anche il Ministero dell'Interno (circolari n. 6/2019 e 34/2024).

L'Aran, con il parere Ral1772, ha chiarito che la maggiorazione per lo straordinario notturno e festivo vada applicata per prestazione rese dalle 0:01 alle 6:00 nonché dalle 22:00 alle 24:00 della domenica. Dalle 0:01 del lunedì fino alle 6:00, la maggiorazione è quella notturna.

Si precisa, anche se non previsto nel parere, che l'estensione del notturno e festivo dalle 22:00 del giorno precedente alle 6:00 del giorno successivo è previsto solo per l'indennità di turno e non per lo straordinario (art. 33 del CCNL 16/11/2022).

### **Il lavoro aggiuntivo e lo straordinario elettorale per i part-time**

I primi sette commi dell'art. 62 del CCNL 16/11/2022 (che ha sostituito l'art. 55 del CCNL 21/05/2018) hanno riscritto il quadro normativo ed economico sia del lavoro aggiuntivo che dello straordinario del personale con rapporto di lavoro a tempo parziale.

Ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. 81/2015 si distingue tra lavoro aggiuntivo e straordinario.

Il lavoro aggiuntivo è costituito dalla prestazione effettuata oltre l'orario concordato tra le parti ma entro i limiti dell'orario ordinario rappresentato dalle 36 ore settimanali (art. 6, comma 1, del D.Lgs. 81/2015). La misura massima dell'orario aggiuntivo è fissata nel 25% dell'orario mensile concordato, per il cui trattamento economico è prevista una maggiorazione del 15% della retribuzione globale di fatto (art. 74, comma 2, lett. d), del CCNL 16/11/2022). In caso di superamento del limite del 25% la maggiorazione aumenta al 25%. Il contratto non prevede alcuna distinzione tra straordinario diurno, notturno o festivo ovvero notturno e festivo.

Per i part-time verticali con prestazione solo in alcuni mesi il limite del 25% è calcolato su base annuale.

Per i part-time orizzontali e misti il lavoro aggiuntivo settimanale (in precedenza era giornaliero) non può superare l'orario ordinario del corrispondente lavoratore a tempo pieno. Per i part-time verticali si considera il limite settimanale, mensile o annuale del corrispondente lavoratore a tempo pieno. Per tutti i tipi di part-time il lavoro aggiuntivo può essere svolto anche nelle "giornate nelle quali non sia prevista la prestazione lavorativa".

Il lavoro straordinario dei dipendenti a tempo parziale è dato dalle prestazioni lavorative eccedenti rispetto l'orario concordato e che "superino anche la durata dell'orario normale di lavoro" (art. 6, comma 3, del D.lgs. 81/2015). In questo caso il trattamento economico è quello ordinario previsto per il personale a full-time (15-30-

50% sulla retribuzione di cui all'art. 74, comma 2, lett. b), del CCNL 16/11/2022 maggiorata del rateo di 13^).

Schema di sintesi

Full time		Part-time		
Maggiorazione: 15% diurno 30% notturno o festivo 50% notturno e festivo  Retribuzione base mensile + rateo di 13^	Art. 32 CCNL 16.11.2022  Art. 74, c. 2, lett. b), CCNL 16.11.2022	Lavoro aggiuntivo: entro il 25% dell'orario part-time e comunque non oltre l'orario a tempo pieno su base mensile (per i p-t verticali su base settimanale-mensile- annuale)	Art. 62, c. 5, CCNL 16.11.2022  Art. 74, c. 2, lett. d), CCNL 16.11.2022	
		Maggiorazione: 15% diurno / notturno o festivo / notturno e festivo  Retribuzione globale di fatto (comprende la 13^)	Lavoro aggiuntivo: oltre il 25% dell'orario part-time e comunque non oltre l'orario a tempo pieno su base mensile (per i p-t verticali su base settimanale-mensile- annuale)	Art. 62, c. 6, CCNL 16.11.2022  Art. 74, c. 2, lett. d), CCNL 16.11.2022
		Lavoro straordinario Oltre l'orario a tempo pieno  Maggiorazione: 15% diurno 30% notturno o festivo 50% notturno e festivo  Retribuzione base mensile + rateo di 13^	Art. 32 CCNL 16.11.2011  Art. 74, c. 2, lett. b), CCNL 16.11.2022	

*Approfondimento: la retribuzione globale di fatto*

La retribuzione globale di fatto da prendere a base per il calcolo del lavoro aggiuntivo è quella percepita dal dipendente nel mese in cui è stata effettuata la prestazione lavorativa.

Con il parere RAL332, l'Aran ha dato indicazioni operative in merito alla definizione di retribuzione globale di fatto da utilizzare ai fini della quantificazione dello straordinario dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale: "nella nozione di "retribuzione globale di fatto" di cui all'art. 52, comma 2, lett. d) del CCNL del 14.9.2000 (ora art. 74, comma 2, lett. d) del CCNL del 16.11.2022), devono essere ricompresi tutti i compensi corrisposti al singolo lavoratore nel periodo temporale preso in considerazione (mese o anno); in altri termini devono essere conteggiati:

- tutti i compensi correlati alla parte stabile del trattamento economico in atto, i cui elementi di riferimento possono essere anche individuati attraverso la elencazione delle voci indicate nell'art. 49 del citato CCNL per la determinazione del T.F.R.;
- tutti gli altri compensi, comunque correlati alle prestazioni lavorative del dipendente, e che possono essere ricompresi in una generica concezione di "salario accessorio" come ad esempio: la retribuzione di risultato, la produttività collettiva e individuale (ora performance), le indennità di rischio e similari, il turno, la reperibilità, il maneggio valori, le speciali responsabilità, le prestazioni straordinarie anche elettorali, i compensi per progettazione e per gli avvocati, i compensi Istat, nonché gli assegni personali riassorbibili.

Possiamo, infine, ritenere non ricomprese nella retribuzione globale di fatto le somme comunque escluse dal calcolo del "monte salari annuo" come, ad esempio, quelle pertinenti a rimborsi spese o quelle aventi natura previdenziale: gli assegni per il nucleo familiare, le indennità di trasferimento, le indennità di mensa, gli oneri per i prestiti al personale e per le attività sociali e ricreative, i rimborsi spese, le somme corrisposte a titolo di equo indennizzo, ecc."

Risulta evidente che tali situazioni possono far lievitare anche sensibilmente la retribuzione globale di fatto a base del calcolo dello straordinario, ma il dettato normativo non presta il fianco a dubbi interpretativi.

*Un problema interpretativo non di poco conto*

Secondo le indicazioni del Ministero dell'Interno (circ. n. 6/2019 e circ. 34/2024) la materia del lavoro supplementare e dello straordinario del personale con rapporto di lavoro a tempo parziale è stata integralmente riscritta dall'art. 55 del CCNL 21/05/2018 (nell'attuale testo dell'art. 74, del CCNL 16/11/2022) ritenendo quindi superate le precedenti disposizioni ivi compreso l'art. 16, commi da 2 a 5, del CCNL 05/10/2001, che regolamentavano le maggiorazioni da riconoscere al lavoro aggiuntivo in occasione delle elezioni.

Si deve osservare che tale conclusione non è assolutamente scontata in quanto l'art. 56 del CCNL 21/05/2018 ha espressamente disapplicato solamente l'art. 6 del CCNL 14/09/2000, come integrato dall'art. 15 del CCNL 05/10/2001 (precedente regolamentazione del part-time), ma nulla ha disposto in merito dell'art. 16 del CCNL 05/10/2001, che disciplina proprio la materia dello straordinario elettorale anche per i part-time.

Per altro verso si deve osservare come l'art. 16, commi 2 e 3, del CCNL 05/10/2001 definisca le maggiorazioni in relazione al vecchio limite del 10% rispetto all'orario a

part-time, richiamando espressamente l'art. 6, comma 2, del CCNL 14/09/2000 oggi disapplicato. La questione non è di poco conto in quanto le maggiorazioni previste dal precedente contratto sono decisamente più elevate rispetto a quelle attuali. Per poter chiarire definitivamente questo punto è necessario un intervento dell'Aran.

### **Lo straordinario elettorale per i titolari di E.Q.**

Il CCNL 16/11/2022, articolo 20, comma 2, riscritto il quadro normativo relativo allo straordinario spettante ai titolari di Elevate Qualificazioni:

- “c) i compensi per lo straordinario elettorale, ai sensi dell'art. 39, comma 2, del CCNL del 14.09.2000;
- d) i compensi per lavoro straordinario elettorale prestato nel giorno del riposo settimanale, ai sensi dell'art. 39, comma 3, del CCNL del 14.09.2000, introdotto dall'art.16, comma 1, del CCNL del 5.10.2001;
- e) i compensi per lavoro straordinario connesso a calamità naturali, ai sensi dell'art. 40 del CCNL del 22.01.2004; tali compensi sono riconosciuti solo nell'ambito delle risorse finanziarie assegnate agli enti con i provvedimenti adottati per far fronte ad emergenze derivanti da calamità naturali”.

La nuova formulazione supera il precedente art. 18 del CCNL 21/05/2018 togliendo dalla lettera c) la seguente locuzione “tali compensi sono riconosciuti solo nei casi nei quali vi sia stata l'acquisizione delle specifiche risorse collegate allo straordinario elettorale dai competenti soggetti istituzionali e nei limiti delle stesse”.

L'Aran con l'orientamento CFL256 (ora ID: 32703) ha chiarito che “l'art. 20, comma 1, lett. c) del CCNL del 16.11. 2022, nel confermare la disciplina previgente di cui all'art. 18, comma 1, lett. c) del CCNL del 21.05.2018, deve essere correttamente interpretata nel senso che i compensi per lavoro straordinario, effettuato da parte del personale titolare di incarico di EQ, possono essere riconosciuti agli stessi solo nei casi nei quali vi sia stata l'acquisizione delle specifiche risorse collegate allo straordinario elettorale dai competenti soggetti istituzionali e nei limiti delle stesse. Il citato art. 20, comma 1, lett. c), infatti, nel richiamare l'art. 39, comma 2 del CCNL del 14.9.2000, come integrato dall'art 16 del CCNL del 5.10.2001, rinvia al disposto in essa contenuto secondo cui “Gli enti provvedono a calcolare ed acquisire le risorse finanziarie collegate allo straordinario per consultazioni elettorali o referendarie anche per il personale incaricato delle funzioni dell'area delle posizioni organizzative””.

L'orientamento CFL139bis (ora ID: 31680) in merito ai “compensi per il lavoro straordinario elettorale spettano al personale titolare di posizione organizzativa impegnato in occasione delle elezioni per rinnovo del consiglio comunale” precisa che “nel caso di elezioni comunali, i compensi per lavoro straordinario possono essere riconosciuti ai titolari di posizione organizzativa solo nella specifica ipotesi considerata nell'art.39, comma 3, del CCNL del 14.9.2000 norma espressamente richiamata dall'art. 18, comma 1, lett d) del CCNL del 21.05.2018” (ovvero il giorno di riposo settimanale).

Viene quindi confermato il parere RAL1650 in forza del quale:

- si possono pagare alle PO solo gli straordinari elettorali finanziati con risorse trasferite da altri soggetti (tipicamente il Ministero);
- non possono essere pagati gli straordinari elettorali in occasione delle elezioni comunali se non per le attività svolte nella domenica delle elezioni, se costituisce il giorno di riposo settimanale (art. 39, comma 3, CCNL 14/09/2000).

### **Lo straordinario elettorale per i dirigenti**

Lo straordinario elettorale non spetta ai dirigenti. Il Ministero dell'Interno (circolari n. 6/2019 e 34/2024) prevede la presenza in servizio del dirigente secondo le esigenze della struttura cui lo stesso è preposto in forza dell'incarico affidato. Non rientra tra le tipologie di trattamento economico che può essere riconosciuto in aggiunta alla retribuzione di posizione e risultato ai sensi dell'art. 43 del CCNL 16/07/2024 disciplinante l'onnicomprendività del trattamento economico.

### **Gli oneri riflessi**

I compensi per lavoro straordinario corrisposti al personale dipendente del comune sono assoggettabili a contribuzione previdenziale, in quanto somme percepite in relazione al rapporto di lavoro subordinato. Tali compensi fanno parte della base retributiva pensionabile e concorrono alla formazione della retribuzione accessoria. Inoltre, tali compensi sono soggetti sia ad Irap (in quanto imponibili ai fini previdenziali) che ad Inail.

### **I buoni pasto**

Al dipendente che presta lavoro straordinario elettorale articolato sia nelle ore antimeridiane che pomeridiane è possibile riconoscere il buono pasto. Le Circolari F.L. del Ministero dell'Interno (circolari n. 6/2019 e 34/2024) ammettono il rimborso anche tale tipologia di spesa.

L'art. 35, comma 2, del CCNL 16/11/2022 prevede l'erogazione del buono pasto sostitutivo del servizio di mensa spetta per ogni giornata effettivamente lavorata nella quale la prestazione si svolta:

- al mattino con prosecuzione nelle ore pomeridiane;
- al pomeriggio con prosecuzione nelle ore serali;
- nelle ore serali con prosecuzione notturna.

Inoltre, è necessaria una pausa minima di 30 minuti (non è più previsto il tetto massimo di due ore). La medesima disciplina si applica anche nei casi di lavoro straordinario. In ogni caso non è possibile riconoscere più di un buono pasto su base giornaliera.

La materia è rimessa al confronto con le organizzazioni sindacali.

### **Lo straordinario elettorale prestato in giorno di riposo settimanale**

Il personale che, in occasione di consultazioni elettorali o referendarie, è chiamato a prestare lavoro straordinario nel giorno di riposo settimanale, in applicazione della disciplina del lavoro straordinario elettorale prevista dell'art. 39, comma 3, del CCNL 14/09/00, così come integrato dall'art. 16 del CCNL 05/10/01, oltre al compenso per

lavoro straordinario, ha anche diritto alla fruizione di un riposo compensativo corrispondente alle ore prestate. Il comma 3 stabilisce inoltre che il riposo compensativo spettante può essere al massimo pari ad una giornata lavorativa, anche ove le ore di straordinario effettivamente rese siano quantitativamente maggiori di quelle corrispondenti alla durata convenzionale di una giornata lavorativa ordinaria. L'espressione "(...) in occasione di consultazioni elettorali o referendarie (...)" deve essere riferita, secondo quanto afferma l'Aran (in risposta al quesito RAL215), al periodo intercorrente tra l'inizio e la fine delle operazioni elettorali (o referendarie) vere e proprie, corrispondente in pratica al periodo che va dall'insediamento del seggio (normalmente nella giornata del sabato) fino al suo scioglimento (che presuppone il completamento delle operazioni di scrutinio e dei successivi adempimenti).

Pertanto, la speciale disciplina prevista dal citato art. 39, comma 3, è applicabile solo per le ore di straordinario effettuate nella giornata di riposo settimanale (di norma la domenica) cadente nel periodo intercorrente tra l'inizio e la fine delle operazioni elettorali o referendarie come sopra specificate. Si ricorda che, per un orario articolato su 5 giorni settimanali, il sabato è considerato "giornata non lavorativa" (Aran RAL214).

Sempre secondo l'Agenzia, alle ore di straordinario effettuate nella giornata di riposo settimanale non cadente in tale periodo (e quindi non effettuate in occasione di consultazioni elettorali o referendarie) si applica, invece, la disciplina generale prevista dall'art. 24, comma 1, del CCNL del 14/09/00, come modificato dall'art. 14 del CCNL del 05/10/01, secondo il quale "(...) al dipendente che per particolari esigenze di servizio non usufruisce del giorno di riposo settimanale deve essere corrisposto, per ogni ora di lavoro effettivamente prestata, un compenso aggiuntivo pari al 50% della retribuzione oraria di cui all'art.52, comma 2, lett. b), con diritto al riposo compensativo da fruire di regola entro 15 giorni e comunque non oltre il bimestre successivo".

In particolare, la dichiarazione congiunta n. 13 del CCNL 05/10/01, con riferimento all'art. 14, afferma che il riposo compensativo non può che avere una durata corrispondente alle ore di lavoro effettivamente prestate.

## I permessi per i seggi elettorali

I dipendenti comunali che in occasione delle consultazioni elettorali, comprese quelle relative ai referendum nonché quelle comunali e regionali, svolgono funzioni presso i seggi elettorali, nonché i rappresentanti di lista o di gruppo di candidati alle elezioni e, in occasione di referendum, i rappresentanti dei partiti o gruppi politici e dei promotori del referendum, hanno diritto ad assentarsi dal lavoro per tutto il periodo corrispondente alla durata delle relative operazioni così come stabilito l'art. 119, comma 1, del Dpr 361/57, come modificato dall'art. 3 del Dlgs 534/93.

I giorni di assenza dal lavoro sono considerati, a tutti gli effetti, giorni di attività lavorativa e debbono quindi essere retribuiti.

Il comma 2 dell'articolo 119 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come sostituito dall'articolo 11 della legge 21 marzo 1990, n. 53, stabilisce che i lavoratori di cui al comma 1 hanno diritto al pagamento di specifiche quote retributive, in aggiunta alla ordinaria retribuzione mensile, oppure a riposi

compensativi, per i giorni festivi o non lavorativi eventualmente compresi nel periodo di svolgimento delle operazioni elettorali.

L'adempimento delle funzioni elettorali deve essere documentato dal lavoratore mediante attestazione del presidente del seggio, recante la data e l'orario di inizio e di chiusura delle elezioni.

### **Gli onorari per i componenti ed il presidente dei seggi elettorali**

I compensi dei componenti di cui alla legge 13 marzo 1980 n. 70 costituiscono rimborso spese fisso forfetario non assoggettabile a ritenuta Irpef, in quanto tali, non concorrono alla formazione della base imponibile fiscale. Tale esclusione è disposta dall'art. 9 della L. 53/1990.

A nulla dovrebbe, infatti, rilevare l'art. 11 della L. 120/1999 il quale stabiliva che per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale "(...) è corrisposto un onorario giornaliero, al lordo delle ritenute di legge, di lire 80.000 a ciascun componente ed al segretario dell'adunanza dei presidenti di seggio (...)". Anche in questo caso si trattava, e si tratta, di compensi esclusi da tassazione Irpef ai sensi e per gli effetti della L. 53/1990. Infatti il suddetto art. 11 della L. 120/1999 sostituisce l'art. 2 della L. 70/1980 e, quindi, torna applicabile, anche a tali compensi, la previsione dell'art. 9 della L. 53/1990.

L'interpretazione evidenziata non risulta condivisa dall'Agenzia delle Entrate, Risoluzione, n. 150/E dell'11 aprile 2008. La motivazione si troverebbe nel comma 2 dell'art. 9 della L. 53/1990 secondo il quale "Gli onorari dei componenti gli uffici elettorali di cui alla legge 13 marzo 1970, n. 70, costituiscono rimborso spese fisso forfetario non assoggettabile a ritenute o imposte e non concorrono alla formazione della base imponibile ai fini fiscali". Secondo l'Agenzia, la norma risulterebbe applicabile solamente ai compensi degli uffici elettorali in quanto determinati forfetariamente, mentre per gli uffici di sezione (tra i quali rientrano le 80.000 lire in commento) gli onorari sono imponibili in quanto "non sono stabiliti in misura fissa forfetaria ma variano in proporzione ai giorni necessari allo svolgimento delle funzioni di tale ufficio". A supporto della tesi viene inoltre richiamata la L. 62/2002 che, modificando l'art. 1 della L. 70/1980 (compensi agli uffici elettorali), ha eliminato il riferimento alle "ritenute di legge" mentre tale modifica non è stata apportata per i compensi di cui agli articoli 2 e 3.

Anche se le motivazioni addotte risultano decisamente deboli è sicuramente opportuno seguire gli orientamenti proposti dalla citata risoluzione 150/E/2008 dell'Agenzia delle Entrate.

Accertata la posizione dell'Agenzia delle Entrate si pongono alcuni problemi operativi connessi alla liquidazione del citato compenso in quanto la risoluzione precisa che "in linea generale, i redditi percepiti per l'esercizio di pubbliche funzioni (quali sono quelli di cui si discute) sono qualificati come redditi assimilati al reddito di lavoro dipendente ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera f) del TUIR".

Il citato art. 50, comma 1, lett. f) nel definire i redditi per pubbliche funzioni specifica che gli stessi vanno considerati come assimilati "sempreché le prestazioni non siano

rese da soggetti che esercitano un'arte o professione di cui all'articolo 49, comma 1, e non siano state effettuate nell'esercizio di impresa commerciale”.

Ne consegue che se il percipiente è titolare di partita Iva dovrà necessariamente fatturare il compenso.

Il Ministero dell'Interno nelle varie circolari in occasione delle elezioni precisa solamente che gli onorari ai componenti dei seggi vanno corrisposti senza operare alcuna ritenuta di acconto in quanto costituiscono un rimborso spese fisso forfetario (e quindi non soggette a bollo). Nulla dice in merito all'adunanza dei presidenti di seggio.

*Personale*

## Orientamenti Aran

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali*

*Si analizzano gli orientamenti Aran pubblicati in data 30/04/2025*

### **L'indennità di responsabilità in caso di assenza per malattia e altre assenze retribuite (Id: 34211)**

Nei giorni di assenza per malattia, permessi retribuiti, congedi per maternità il riconoscimento dell'indennità di responsabilità (art. 84 del CCNL 16/11/2022) è rimessa alla contrattazione decentrata (art. 7, comma 4 lett. f), del CCNL 16/11/2022). In generale l'Aran ritiene che l'indennità deve sottostare al principio secondo il quale è necessario sussista sempre uno stretto legame tra tempo di lavoro, attività lavorativa e quantificazione dell'emolumento ad essa connesso. In ogni caso, in applicazione del richiamato principio dovrà essere la contrattazione decentrata a declinarlo operativamente definendo le modalità di decurtazione della indennità in parola, in relazione alle diverse tipologie di assenza, tenuto conto delle responsabilità connesse. Seppure il quesito non ne faccia richiamo, in caso di erogazione dell'indennità nei primi 10 giorni di malattia dovrà essere effettuata la decurtazione in forza dell'art. 71 del D.L. 112/2008.

### **Compensi per percorsi formativi ai titolari di incarico di EQ (Id: 34209)**

L'art. 55, comma 8, del CCNL 16/11/2022 prevede che "gli enti possono individuare, all'interno dei propri organici, personale qualificato da impiegare, durante l'orario di lavoro, come docente per i percorsi formativi di aggiornamento rivolti a tutto al personale".

In parallelo l'art. 7, comma 4, lett. af) del CCNL del 16/11/2022 prevede, tra le materie oggetto di contrattazione, i "criteri per la definizione di un incentivo economico a favore del personale utilizzato in attività di docenza ai sensi dell'art. 55, comma 8 (Destinatari e processi della formazione), con relativi oneri a carico del Fondo di cui all'art. 79 (Fondo risorse decentrate: costituzione)".

L'Aran specifica che gli incentivi economici previsti dalla normativa sono rivolti a tutto il personale "ad eccezione dei dipendenti titolari di incarico di EQ" in quanto i compensi legati alla formazione (art. 55, comma 8, del CCNL 16/11/2022) non sono richiamati nei compensi aggiuntivi elencati nell'art. 20 dello stesso contratto. Tuttavia, nulla esclude che possano essere definiti specifici compensi, ai sensi dell'art. 7, comma 4, lett. af), "ma con finanziamento degli oneri a carico delle risorse destinate a tali incarichi, attraverso l'istituto della retribuzione di risultato".

**Progressioni tra le aree (Id: 34207)**

L'orientamento si concentra sulla possibilità di valorizzare l'esperienza pregressa maturata con contratto a tempo determinato nella medesima area professionale di destinazione ai fini delle progressioni tra le aree in deroga previste dall'art. 13, commi da 6 a 8, del CCNL 16/11/2022. In pratica ci si chiede se, ad esempio, per l'accesso all'Area dei Funzionari da parte di un Istruttore possa essere considerato un periodo a tempo determinato svolto nell'Area dei Funzionari.

La risposta dell'Agenzia apre a interessanti riflessioni sulla ratio degli istituti contrattuali e sul delicato equilibrio tra valorizzazione delle competenze e rispetto della lettera normativa. L'Aran, con pragmatismo, osserva come la specifica disciplina contrattuale sulle progressioni in deroga non contempli esplicitamente la fattispecie del lavoro a termine pregresso nella stessa area di destinazione. Un silenzio che, di primo acchito, sembrerebbe precludere tale riconoscimento. Tuttavia, l'Agenzia non si ferma a una lettura puramente formalistica del testo. Invocando la ratio dell'istituto delle progressioni – ovvero la valorizzazione dell'esperienza e della professionalità acquisite – introduce un elemento di flessibilità interpretativa.

Ne deriva che l'esperienza e la professionalità pregresse in un'area superiore, corrispondente a quella di destinazione, possa essere considerata "assorbente" di quella maturata nell'area inferiore, e quindi "utile ai fini delle procedure" di progressione tra le Aree. Una lettura logica e orientata al merito, che riconosce come competenze acquisite in ruoli di maggiore responsabilità possano indubbiamente arricchire il bagaglio professionale di un lavoratore.

Di notevole importanza anche il richiamo al principio generale contenuto nell'articolo 61, comma 7, dello stesso CCNL secondo il quale "in caso di assunzione a tempo indeterminato, i periodi di lavoro con contratto a tempo determinato già prestati dal dipendente anche presso altri Enti con attribuzioni del medesimo profilo e categoria/area di inquadramento, concorrono a determinare l'anzianità lavorativa eventualmente richiesta per l'applicazione di determinati istituti contrattuali". Sebbene questo comma si riferisca esplicitamente all'anzianità e non direttamente alle progressioni di area, esso introduce un principio di riconoscimento del servizio pregresso a tempo determinato che non può essere ignorato.

**Progressioni economiche: il nodo della decorrenza (Id: 34203)**

L'orientamento Aran affronta il rapporto tra la progressione economica, con decorrenza retroattiva, sovrapposta temporalmente a un passaggio all'area superiore. Il caso prospettato è emblematico: una procedura di progressione economica orizzontale relativa al CCI 2023, bandita a giugno 2024 ma con decorrenza 1° gennaio 2023, si interseca con la progressione verticale di un dipendente all'area superiore avvenuta nell'aprile 2024. La domanda cruciale è se tale dipendente, transitato di area, possa beneficiare del differenziale economico della progressione orizzontale relativa all'area inferiore in cui si trovava al momento della decorrenza "retroattiva".

L'Aran, richiamando un precedente orientamento (CFL 224), ribadisce un principio fondamentale: i requisiti di ammissione alla progressione economica orizzontale, incluso il possesso del triennio previsto dall'articolo 14, comma 2, lettera a) del CCNL 16/11/2022, devono sussistere al momento della decorrenza del beneficio. Nel caso specifico, ciò significa che la verifica del triennio deve essere effettuata al 1° gennaio

2023, indipendentemente dai tempi di espletamento della procedura selettiva. Fin qui, la linea interpretativa appare chiara e coerente con la logica di "fotografare" la situazione del dipendente al momento in cui il beneficio dovrebbe produrre i suoi effetti.

La parte più interessante e potenzialmente foriera di implicazioni si sviluppa analizzando la situazione del dipendente che, pur in possesso dei requisiti al 1° gennaio 2023, è transitato all'area superiore prima della conclusione della procedura di progressione economica. In caso di aggiudicazione della progressione economica "retroattiva" (con effetto 1° gennaio 2023), l'Aran richiama l'articolo 15, comma 3 del CCNL. Tale disposizione prevede che, qualora il trattamento economico derivante dalla progressione orizzontale risulti superiore al trattamento tabellare iniziale della nuova area, il dipendente conservi la differenza a titolo di assegno personale assorbibile, a valore sul Fondo risorse decentrate, nelle successive progressioni economiche all'interno della stessa area.

### **Sospensione disciplinare senza assegno alimentare (Id: 34201)**

Il recente orientamento applicativo dell'Aran (Id: 34201) fa chiarezza su un aspetto delicato e di potenziale contenzioso: in caso di sospensione dal servizio con privazione della retribuzione di durata compresa tra 11 giorni e sei mesi, è ancora previsto il riconoscimento della cosiddetta indennità "alimentare"? La risposta, negativa, dell'Agenzia è netta e inequivocabile.

L'Aran precisa che la disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 6, ultimo periodo del CCNL dell'11/04/2008, che prevedeva il riconoscimento di un'indennità pari al 50% della retribuzione nei casi di sospensione dal servizio a seguito di procedimento disciplinare, è stata disapplicata con l'entrata in vigore delle nuove norme sulla responsabilità disciplinare introdotte dal Titolo VII del CCNL del 21/05/2018.

Questa affermazione è di fondamentale importanza, in quanto sancisce il superamento di una prassi che, pur avendo rappresentato un sostegno economico parziale per il dipendente sospeso, non trova più fondamento nel quadro normativo vigente. L'Aran sottolinea, inoltre, che nella riscrittura del Codice disciplinare, confluita prima nell'articolo 59 del CCNL 21/05/2018 e successivamente nell'attuale articolo 72 del CCNL 16/11/2022, non è contemplata alcuna casistica che preveda l'erogazione della cosiddetta indennità "alimentare".

L'orientamento dell'Aran non lascia spazio a interpretazioni ambigue: con l'introduzione delle nuove disposizioni contrattuali in materia disciplinare, l'istituto dell'indennità "alimentare" è stato di fatto abrogato. La *ratio legis* sottesa alla riforma del sistema disciplinare ha evidentemente privilegiato la piena applicazione della sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, senza prevedere meccanismi di mitigazione economica diretta per il periodo di allontanamento.

Le conseguenze di questo cambiamento normativo, non proprio recente, sono significative per i dipendenti pubblici che incorrano in sanzioni disciplinari di sospensione. La privazione della retribuzione per periodi anche prolungati (fino a sei mesi) non sarà più parzialmente compensata dall'indennità "alimentare", con un impatto economico potenzialmente rilevante sul bilancio del lavoratore sanzionato.

Seppure non espressamente richiamato dall'orientamento Aran l'assegno alimentare è previsto solo in caso di sospensione cautelare per procedimento penale (art. 61, comma 7, del CCNL 21/05/2018).

### **Dimissioni durante il periodo di prova e ricostituzione del rapporto di lavoro (Id: 34205)**

La tutela contrattuale prevista dall'articolo 26, comma 1 del CCNL 16/11/2022, che prevede la possibilità di chiedere la ricostituzione del rapporto di lavoro entro cinque anni dalle dimissioni, si estende anche a coloro che si dimettono prima del completamento del periodo di prova.

L'Aran chiarisce immediatamente un punto cruciale: la norma contrattuale non subordina la tutela ivi prevista al perfezionamento del periodo di prova. Di conseguenza, ai fini dell'applicazione dell'istituto della ricostituzione del rapporto, le dimissioni possono essere presentate anche durante il periodo di prova. Questa affermazione è significativa in quanto riconosce una potenziale "seconda opportunità" anche per coloro che, per diverse ragioni, decidono di interrompere il rapporto di lavoro in una fase iniziale.

Tuttavia, l'Aran precisa, richiamando un consolidato orientamento applicativo, che la richiamata disciplina attribuisce al dipendente il "diritto di richiedere" la riammissione in servizio, ma "non conferisce allo stesso il diritto automatico ad essere riassunto". La decisione finale in merito all'accoglimento della richiesta è rimessa al "ragionevole apprezzamento dell'ente", che agirà con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro. L'espressione "in caso di accoglimento della richiesta" contenuta nell'articolo 26 viene interpretata inequivocabilmente nel senso che la domanda del dipendente potrebbe non essere accolta.

Qualora l'amministrazione accogliesse l'istanza, il lavoratore dovrà "effettuare il periodo di prova che a suo tempo non era stato concluso e/o superato". Questa previsione appare logica e coerente con la finalità del periodo di prova, che è quella di verificare le capacità professionali e l'idoneità del lavoratore alle mansioni da svolgere.

### **Conservazione del posto e rinuncia al preavviso (Id: 34197)**

La conservazione del posto di lavoro, prevista dall'art. 25, comma 10, del CCNL 16/11/2022, può essere applicata anche al dipendente esonerato dal periodo di prova (art. 25, comma 1, dello stesso CCNL).

L'Aran, per rispondere al quesito, richiama innanzitutto l'articolo 25, comma 11 del CCNL del 16.11.2022, che testualmente recita: "la suddetta disciplina non si applica al dipendente a tempo indeterminato, vincitore di concorso, che non abbia ancora superato il periodo di prova nell'ente di appartenenza". La norma si riferisce a un caso ben preciso: quello del dipendente che, "durante" il periodo di prova presso un ente (Ente A), prende servizio presso un altro ente (Ente B). In questa situazione, l'Ente A non ha alcun obbligo di conservazione del posto, in quanto il periodo di prova non si è concluso. La casistica oggetto del quesito risulta diversa: il dipendente assunto presso un ente (Ente A) è stato esonerato dal periodo di prova ai sensi dell'articolo 25, comma 2, avendo prestato il proprio consenso. Ne consegue che il dipendente può avvalersi

del diritto alla ricostituzione del rapporto di lavoro in quanto non c'è alcuna correlazione tra la tutela della conservazione del posto ivi prevista e l'esonero che è stato riconosciuto in fase di reclutamento.

In sostanza, l'Aran traccia una linea netta tra due situazioni: il dipendente che non ha completato il periodo di prova (e che quindi non ha ancora pienamente dimostrato la propria idoneità) e il dipendente che, avendo già dimostrato la propria professionalità, è stato legittimamente esonerato dal periodo di prova. Solo nel primo caso opera la limitazione al diritto alla conservazione del posto.

### **Utilizzo plurimo del diritto alla conservazione del posto (Id: 34195)**

Un lavoratore può avvalersi per più di una volta della tutela prevista dall'articolo 25, comma 10 del CCNL del 16/11/2022, in materia di diritto alla conservazione del posto di lavoro presso il proprio datore di lavoro.

L'Aran evidenzia che, qualora siano rispettati i presupposti applicativi espressamente indicati nella norma, il personale ha il diritto di avvalersi della tutela contrattuale della conservazione del posto. L'aspetto cruciale sottolineato dall'Agenzia è che nessuna specifica previsione nella richiamata norma preclude la possibilità di invocare l'applicazione di tale tutela per più di una volta nel corso della vita lavorativa di ciascun lavoratore. In altre parole, il diritto alla conservazione del posto di lavoro in caso di vincita di concorso presso un altro ente non è un beneficio "una tantum". Se un dipendente si trova nuovamente nella condizione di vincere un concorso presso un'altra amministrazione e intende esercitare il diritto alla conservazione del posto presso il proprio ente di appartenenza, nulla nel testo contrattuale vigente lo impedisce.

### **Formazione "Extra Muros": il confine tra servizio e trasferta (Id: 34199)**

L'orientamento applicativo in oggetto analizza la qualificazione giuridica del tempo impiegato dal personale per la partecipazione a corsi di formazione organizzati o disposti dall'ente, nonché il trattamento del tempo di viaggio qualora l'attività formativa si svolga in località diversa dalla sede di servizio abituale.

L'articolo 55, comma 6, del CCNL 16/11/2022 prevede che "il personale che partecipa alle attività di formazione organizzate dall'amministrazione o comunque disposte dalla medesima è considerato in servizio a tutti gli effetti". Il tempo dedicato alla frequenza del corso di formazione costituisce orario di servizio.

Con riferimento alle attività formative svolte al di fuori della ordinaria sede di servizio, l'orientamento rimanda alla disciplina della trasferta regolamentata dall'articolo 57 dello stesso CCNL. Infine, per quanto concerne specificamente il "tempo viaggio" necessario per raggiungere la sede formativa, l'Aran precisa che, in via ordinaria, esso non costituisce tempo di lavoro. Tuttavia, l'articolo 57, comma 3, introduce una deroga per "alcune prestazioni lavorative" che possono essere svolte durante il viaggio e per le quali è prevista la computabilità come tempo di lavoro. L'individuazione di tali specifiche prestazioni è demandata alla discrezionalità dei singoli enti, nell'ambito della cornice definita dal contratto collettivo nazionale.

In sintesi:

- il tempo di partecipazione ai corsi di formazione organizzati o disposti dall'ente è giuridicamente qualificato come tempo di servizio effettivo ai sensi dell'articolo 55, comma 6 del CCNL del 16 novembre 2022;
- qualora la formazione si svolga in località diversa dalla sede abituale, si applica la disciplina della trasferta (articolo 57 del CCNL 16/11/2022) qualora ne ricorrano i presupposti;
- il tempo di viaggio non è ordinariamente considerato tempo di lavoro, salvo specifiche "prestazioni lavorative" individuate dai singoli enti in conformità all'articolo 57, comma 3, CCNL del 16/11/2022.

*Personale*

## Educatori asilo nido: il Consiglio di Stato apre ai diplomati ante 2017

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali*

*Il Consiglio di Stato ha riconosciuto la validità dei diplomi regionali conseguiti entro il 31 maggio 2017 per l'accesso ai concorsi da educatore, annullando un bando che richiedeva esclusivamente la laurea, in applicazione della disciplina transitoria del D.Lgs. 65/2017 e superando l'obbligo previsto dal CCNL.*

### La sentenza

Con la recente sentenza n. 1227/2025, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello di una candidata esclusa da una selezione pubblica bandita dal Comune di Torino per il reclutamento di educatori di asilo nido. La decisione segna un punto fermo su una questione ancora molto dibattuta: l'accesso ai concorsi per educatori è riservato solo a chi ha la laurea, oppure è ancora possibile partecipare con un diploma conseguito secondo la normativa regionale previgente?

Il bando impugnato richiedeva espressamente la laurea come requisito obbligatorio, escludendo quindi la ricorrente, in possesso di un diploma tecnico per le attività sociali conseguito prima del 31 maggio 2017, riconosciuto valido dalla L.R. Piemonte n. 3/1973. Il TAR Piemonte aveva inizialmente respinto il ricorso, ma il Consiglio di Stato ha ribaltato la decisione, riconoscendo la validità della disciplina transitoria contenuta nell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 65/2017 (c.d. "Buona Scuola"), che consente la partecipazione anche ai diplomati ante 2017.

La sentenza ha chiarito che tale norma costituisce una deroga espressa rispetto alla regola generale che richiede la laurea e prevale anche sulle disposizioni del CCNL Funzioni Locali del triennio 2019-2021, nella parte in cui quest'ultimo prevede il titolo universitario come requisito di accesso. Non si tratta di una equipollenza tra titoli, ma di una equiparazione temporanea ai soli fini della partecipazione ai concorsi pubblici. Importanti anche i chiarimenti sul piano processuale: il Consiglio ha escluso che l'appello fosse inammissibile e ha ritenuto non necessario integrare il contraddittorio con gli altri candidati già inseriti in graduatoria, poiché la contestazione riguardava unicamente i requisiti di accesso e non l'esito finale della selezione.

Nel merito, il Consiglio ha aderito all'orientamento espresso nella propria precedente sentenza n. 7165/2024, affermando che la normativa transitoria di cui al D.Lgs. n. 65/2017 costituisce una disciplina speciale che deroga alla disciplina generale sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2001 e D.P.R. n. 487/1994) e prevale sulla contrattazione collettiva (CCNL Funzioni Locali per il triennio 2019-2021) nella parte in cui quest'ultima prevede la laurea come requisito unico.

La pronuncia rappresenta un precedente rilevante per tutte le amministrazioni che bandiscono concorsi nel settore educativo: i bandi dovranno necessariamente tener conto della disciplina transitoria prevista dal legislatore, salvaguardando i titoli acquisiti sotto il vigore della normativa regionale precedente alla "Buona Scuola".

*Personale*

# Scorrimento graduatorie e nuovi posti in organico: il Consiglio di Stato chiarisce limiti e condizioni

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali*

*Con la sentenza n. 6011 del 20 giugno 2024, la Sezione V del Consiglio di Stato è intervenuta su un tema ricorrente nella gestione del personale degli enti locali: la possibilità di utilizzare le graduatorie concorsuali vigenti per la copertura di posti non previsti inizialmente nel piano del fabbisogno o istituiti successivamente, anche mediante trasformazione di precedenti posizioni.*

## **Il caso**

Un Comune aveva indetto un concorso per la copertura di un posto di Istruttore amministrativo, categoria C1. Dopo l'approvazione della graduatoria, ha trasformato un posto vacante in categoria B3 in un nuovo posto in categoria C1 e, per la sua copertura, ha avviato una procedura di mobilità volontaria ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, anziché procedere allo scorrimento della graduatoria esistente. Un candidato idoneo in graduatoria ha impugnato la decisione, ritenendo che il Comune fosse obbligato ad attingere dalla graduatoria in base all'art. 17, comma 1-bis, del D.L. n. 162/2019.

## **I principi espressi nella sentenza**

Il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso, ribadendo i seguenti punti chiave.

### *1. Ambito applicativo dell'art. 91, comma 4, del Tuel*

L'art. 91, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000 dispone che "Le graduatorie dei concorsi per assunzioni a tempo indeterminato restano efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Le assunzioni possono avvenire solo per posti che, alla data di pubblicazione del bando, risultino vacanti e disponibili". La Sentenza chiarisce che tale disposizione impone un limite strutturale all'utilizzo delle graduatorie e che può avvenire esclusivamente per posti già previsti nel piano triennale del fabbisogno di personale alla data di indizione del concorso. Non è quindi possibile utilizzare la graduatoria per coprire posti istituiti o trasformati successivamente.

### *2. La portata dell'art. 17, comma 1-bis, del d.l. n. 162/2019*

Il D.L. n. 162/2019 (cd. "Milleproroghe"), all'art. 17, comma 1-bis, stabilisce che: "Gli enti locali possono procedere all'assunzione a tempo indeterminato di personale attingendo anche a graduatorie approvate da altri enti del medesimo comparto, nel rispetto del piano triennale dei fabbisogni di personale e dei vincoli finanziari".

Secondo il Consiglio di Stato, tale previsione non modifica il quadro normativo generale, né deroga al vincolo dell'art. 91, comma 4, Tuel. Si tratta, infatti, di una facoltà per l'ente (non di un obbligo), che consente un utilizzo più flessibile delle graduatorie, anche di altri enti.

### *3. Il principio di discrezionalità amministrativa nella scelta delle modalità di assunzione*

La scelta tra scorrimento di graduatoria, concorso ex novo o mobilità volontaria è rimessa alla discrezionalità dell'ente. Il Consiglio ribadisce che, ferma restando la necessità di motivare adeguatamente la scelta, l'ente non ha l'obbligo di scorrere la graduatoria, potendo optare legittimamente per la mobilità.

### *4. Trasformazione del posto e divieto di "creazione postuma" per scorrimento*

Nel caso esaminato, il nuovo posto in categoria C1 derivava dalla trasformazione di un posto vacante in categoria B3. Il Consiglio ha chiarito che tale trasformazione equivale, a tutti gli effetti, all'istituzione di un nuovo posto, e come tale non può rientrare tra quelli per cui è ammesso lo scorrimento della graduatoria originaria. Permettere il contrario significherebbe svuotare di significato la ratio dell'art. 91, comma 4, Tuel e aprire la porta a operazioni potenzialmente distorsive del principio di concorsualità.

## **Conclusioni operative**

Questa sentenza riafferma un orientamento consolidato, ma di grande rilevanza operativa:

- lo scorrimento delle graduatorie è vincolato alla situazione organica esistente al momento dell'indizione del concorso;
- le trasformazioni successive di posti in organico non legittimano l'utilizzo delle graduatorie pregresse;
- l'art. 17, comma 1-bis del D.L. 162/2019 non ha valore derogatorio rispetto all'art. 91 TUEL, ma costituisce una facoltà residuale che deve essere adeguatamente motivata;
- gli enti devono motivare in modo puntuale la scelta della procedura (mobilità, scorrimento di graduatorie proprie o di altri enti, concorso), assicurando trasparenza e coerenza con il piano triennale del fabbisogno.

## **La validità delle graduatorie**

Incidentalmente la Sentenza fa il punto della situazione anche sulla validità delle graduatorie negli Enti Locali atteso che l'art. 35, comma 5 ter, del D.Lgs. 165/2001 prevede due anni mentre l'art. 91, comma 4, del Tuel la fissa a 3. Il Consiglio di Stato ricordando che "ai sensi del D.L. 14 marzo 2025 n. 25, attualmente, il termine di validità biennale non riguarda gli Enti locali, rimanendo salvi i termini di durata delle graduatorie, secondo la disciplina posta dall'art. 91 del TUEL a mente del quale: "per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione".

Tipo di posto da coprire	Ammesso lo scorrimento?	Note operative
Posto previsto nel fabbisogno e vacante alla data del bando	<input checked="" type="checkbox"/> Sì	Scorrimento possibile entro 3 anni
Posto istituito dopo il bando Posto trasformato (es. da B3 a C1) dopo il bando	<input checked="" type="checkbox"/> No	Necessario nuovo concorso o mobilità
Posto vacante in altro ente (uso graduatoria di altri)	<input checked="" type="checkbox"/> Sì (facoltativo)	Ex art. 17, c. 1-bis, D.L. 162/2019, se nel piano triennale
Scelta della mobilità volontaria	<input checked="" type="checkbox"/> Sì	Possibile in alternativa al concorso