

***Diffondilo tramite intranet ed affigilo in bacheca***

**GIUGNO 2013 - *formato elettronico***

---

---

# **il foglio**

CGIL Bergamo

dei lavoratori della Funzione Pubblica

---

***Questo numero è diffuso solo in formato elettronico***

***NUMERO SPECIALE***

**LA DISCIPLINA DELLE ASSUNZIONI**

**NEGLI ENTI LOCALI**

**OVVERO IL RISCHIO CHE LE PROCEDURE  
PER ASSUMERE IL PERSONALE COSTITUISCANO  
UNA VERA E PROPPRIA FATICA DI SISIFO**

**A cura di Gian Marco Brumana**

## INDICE

<b>PREMESSA</b>	<b>Pag. 3</b>
<b>L'ORGANIZZAZIONE E LA DISCIPLINA DEGLI UFFICI E LE DOTAZIONI ORGANICHE.</b>	<b>Pag. 4</b>
<b>LA RICOGNIZIONE ANNUALE DELLE ECCEDENZE DI PERSONALE</b>	<b>Pag. 5</b>
<b>LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE</b>	<b>Pag. 6</b>
<b>L'APPROVAZIONE DEL PIANO TRIENNALE DELLE AZIONI POSITIVE</b>	<b>Pag. 7</b>
<b>IL RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA'</b>	<b>Pag. 8</b>
<b>LA RIDUZIONE DELLA SPESA DI PERSONALE</b>	<b>Pag. 9</b>
<b>IL RAPPORTO TRA SPESA DEL PERSONALE E SPESA CORRENTE</b>	<b>Pag. 17</b>
<b>LE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO</b>	<b>Pag. 23</b>
<b>IL RICORSO A RAPPORTI DI LAVORO FLESSIBILE</b>	<b>Pag. 28</b>
<b>LA MOBILITA' ESTERNA</b>	<b>Pag. 32</b>
<b>L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA DELLE ASSUNZIONI</b>	<b>Pag. 38</b>

## **1 - PREMESSA**

Com'è noto, Sisifo per aver osato sfidare gli Dei venne condannato da Zeus a spingere per l'eternità un masso verso la cima di un monte, masso, tuttavia, destinato a ricadere ogni volta verso il basso. Fatica improba quella di Sisifo, **inutile e priva di qualsiasi razionalità** e, tuttavia, destinata a placare il risentimento del Padre degli Dei.

Ora, non sappiamo se i Ministri che si avvicendano nei vari governi pensino di stare sull'Olimpo, né se i vari Berlusconi, Monti, o magari qualcun altro, si sentano come Zeus, certamente gli enti locali nel tentativo di riuscire a rimpiazzare, anche solo parzialmente, il personale cessato attraverso qualche **nuova assunzione secondo le procedure concorsuali vigenti e nel rispetto delle regole**, corrono il rischio di avventurarsi in un'impresa paragonabile alla fatica del povero Sisifo.

Peraltro gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento dell'obiettivo sembrano più che il frutto di una razionale logica di contenimento della spesa pubblica, **il frutto di una perversa e complicata punizione** destinata a ricadere sulle spalle, tra gli altri, degli enti locali per far fronte al **crescente valore percentuale del debito pubblico sul PIL**, non considerando che tale situazione è il risultato di politiche governative non proprio lungimiranti.

La situazione si presenta, comunque, particolarmente difficile per quegli enti che, **avendo più di mille abitanti, dal 2013 devono sottostare per la prima volta alle regole del patto di stabilità interno**.

Vediamo, dunque, quali sono gli obblighi ed i vincoli imposti agli enti locali per l'assunzione di personale volti "mettere sotto controllo" le dinamiche occupazionali ed a contribuire alla riduzione della spesa pubblica.

## 2 - L'ORGANIZZAZIONE E LA DISCIPLINA DEGLI UFFICI E LE DOTAZIONI ORGANICHE.

Il primo obbligo per gli enti locali è rappresentato dalla **definizione dell'organizzazione e disciplina degli uffici e della consistenza e variazione della dotazione organica**, in applicazione dell'art. 6 del D.lgs 165/2001.

In particolare il comma 3, del citato articolo, dispone che: *“per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché ove risulti necessario a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni. Ogni amministrazione procede adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento.”*.

La ridefinizione della dotazione organica e degli uffici è approvata **“previa informazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ove prevista”** dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

In applicazione del comma 6 del citato articolo, infine, si dispone che: *“Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.”*

Occorre tenere presente, peraltro, che il successivo art. 6bis del D.Lgs 165/2001 dispone anche che le pubbliche amministrazioni sono autorizzate: *“nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica.”*.

Ricorrendo tali condizioni diviene necessario per l'ente provvedere alla conseguente rideterminazione della **dotazione organica**, solo a seguito, comunque, **dell'attestazione** da parte dei collegi dei revisori dei conti e degli organi di controllo interno dei **risparmi che ne deriveranno dall'operazione di ricorso al mercato**.

### **3 - LA RICOGNIZIONE ANNUALE DELLE ECCEDENZE DI PERSONALE**

Sempre in applicazione dell'art. 6 del D.Lgs 165/2001, ma secondo la disciplina contenuta nell'articolo 33 dello stesso decreto legislativo, ogni ente deve annualmente procedere alla **ricognizione delle eccedenze di personale**. Infatti il comma 1 dell'art. 6 del D.lgs 165/2001 prevede che : *“Ai fini della mobilità collettiva le amministrazioni effettuano annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica e profilo professionale.”*

L'art. 33, comma 2, dello stesso decreto legislativo dispone, inoltre, che: *“Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.”*

Non solo, ma in base al successivo comma 3 la mancata attivazione delle procedure previste dall'art. 33 del D.Lgs 165/2001 è valutabile ai fini della **responsabilità disciplinare del dirigente competente**.

Inoltre, posto che nella definizione della dotazione organica del personale, le amministrazioni pubbliche non possono determinare, in presenza di **vacanze di organico**, *“situazioni di soprannumerarietà di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale.”* (art .6, comma 1, del D.lgs 165/2001), nel caso fossero **verificate eccedenze di personale**, nell'ambito della citata ricognizione, occorrerebbe procedere all'applicazione della disciplina di cui al comma 5 del citato articolo 33, che prevede che **entro dieci giorni dall'informazione alla RSU ed alle organizzazioni sindacali**, presupposto necessario per l'assunzione di qualsiasi ulteriore provvedimento: *“l'amministrazione applica l'articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in subordine, verifica la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione,*

*anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del **tempo di lavoro** o a **contratti di solidarietà**, ovvero presso altre amministrazioni, previo **accordo con le stesse**, comprese nell'ambito della regione tenuto anche conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 29, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148,...*

#### **4 - LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE**

Rivista la dotazione organica ed effettuata la ricognizione annuale delle eccedenze di personale ecco che, finalmente, si può procedere ad approvare **il piano triennale del fabbisogno di personale**, come dispone l'art. 39, comma 1, della legge 449/1997.

Tale adempimento è contemplato anche dall'art 91 del D.Lgs 267/2000 (testo unico degli enti locali) che prevede la finalizzazione di detta programmazione triennale alla **riduzione programmata delle spese di personale**: *“Gli enti locali – statuisce il comma 1 del citato articolo 91 - adeguano i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi **compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio**. Gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla **programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale**”.*

Il successivo comma 2 del citato art. 91 del D.Lgs 267/2000 articola ulteriormente tale riduzione delle spese di personale stabilendo che: *“Gli enti locali, ai quali **non si applicano** discipline autorizzatorie delle assunzioni, programmano le proprie politiche di assunzioni adeguandosi ai **principi di riduzione complessiva della spesa di personale**, in particolare per **nuove assunzioni**, di cui ai commi 2-bis, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 39 del decreto legislativo 27*

*dicembre 1997, n. 449, per quanto applicabili, realizzabili anche mediante l'incremento della quota di personale ad orario ridotto o con altre tipologie contrattuali flessibili nel quadro delle assunzioni compatibili con gli obiettivi della programmazione e giustificate dai processi di riordino o di trasferimento di funzioni e competenze."*

Il comma 4bis dell'art. 6 del D.Lgs 165/2001 prevede, infine, che il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti: *"sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti."*

## **5 - APPROVAZIONE DEL PIANO TRIENNALE DELLE AZIONI POSITIVE**

Tra gli obblighi imposti dalla legge ai fini dell'assunzione di personale vi è anche quello previsto dall'art. 48 del D.Lgs 198/2006 (codice delle pari opportunità tra uomo e donna) che dispone che: *"Ai sensi degli articoli 1, comma 1, lettera c), 7, comma 1, e 57, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le province, i comuni e gli altri enti pubblici non economici, sentiti gli organismi di rappresentanza previsti dall'articolo 42 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ovvero, in mancanza, le organizzazioni rappresentative nell'ambito del comparto e dell'area di interesse, ....., predispongono piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne...*

*... I piani di cui al presente articolo hanno durata triennale. In caso di mancato adempimento si applica l'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165."*

Il riferimento all'art. 6, comma 6, del D.Lgs 165/2001, peraltro già menzionato nel precedente punto 1, comporta che le amministrazioni **inadempienti non possano assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.**

## **6 - IL RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO**

Uno specifico vincolo per effettuare assunzioni è, per gli enti locali **soggetti al patto di stabilità interno**, che **ne abbiano rispettato le condizioni**. Già si è detto che dal 1° gennaio 2013 la platea dei comuni soggetti al **patto di stabilità** si è **molto ampliata** comprendendo anche i comuni con più di 1000 abitanti (art. 31, comma 1, della legge 183 del 2011).

Peraltro l'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008 prevede che: *“In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.”*

Anche in questo caso è dunque prevista la sanzione **dell'impossibilità di assumere personale** a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto, non vi è tuttavia alcun riferimento alle **assunzioni obbligatorie**, mentre invece compare il **divieto di eludere** la disposizione attraverso la stipula di **contratti di servizio con soggetti privati** (soggetti privati che possono anche essere completamente o parzialmente controllati dalle stesse amministrazioni pubbliche) in grado di sostituire il bisogno di ricorso a nuovo personale.



## **7 - LA RIDUZIONE DELLA SPESA DEL PERSONALE**

In applicazione dell'art. 1, comma 557 della legge 296/2006 gli **enti locali soggetti al patto di stabilità interno** sono tenuti anche a **ridurre** la spesa di personale, quale vincolo che si aggiunge al rispetto del patto di stabilità interno.

Nella versione attuale il citato comma 557 dispone che:

*“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;*
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;*
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.”*

Come si nota il legislatore, pur lasciando autonomia di scelta agli enti locali soggetti al patto di stabilità, indica, tuttavia, gli ambiti di **intervento prioritari** che in linea di principio l'ente locale dovrebbe seguire per ridurre la spesa del personale.

Tali ambiti prioritari di intervento sono: **la reintegrazione parziale del personale cessato e la riduzione del ricorso al lavoro flessibile, la riorganizzazione con riduzione delle posizioni dirigenziali, il contenimento della crescita dei costi dei contratti integrativi.**

Ambiti di intervento autonomo che, a ben vedere, dal 2007 in poi si sono rivelati più **aleatori che reali** visto che lo stesso legislatore è intervenuto pesantemente sia sul **costo dei rinnovi contrattuali** (non solo di quelli integrativi), sia sulla possibilità di reintegrazione del **personale cessato** e del ricorso al **lavoro flessibile**, tanto da **superare di slancio l'autonomia di scelta degli enti locali**, cui, a dire il vero, rimane solo la possibile riorganizzazione della propria struttura interna, ovviamente gestione associata permettendo.

Tuttavia il comma 557 dell'art. 1, della legge 296/2007 (finanziaria del 2007) prima ancora di delineare possibili ambiti di intervento correttivo, pone una serie di **questioni interpretative tra le quali due risultano essenziali.**

La prima questione è relativa al **"che cosa"**, vale a dire **di quale spesa di personale si sta parlando?** la seconda questione riguarda il **"da quando"**, vale a dire se si deve ridurre la spesa di personale **qual è la spesa da cui partire?**

A) Quanto alla **prima questione**, il Ministero dell'Economia e delle Finanze era già intervenuto con la circolare numero 9 del 2006, concernente "disposizioni in materia di spese per il personale per le Amministrazioni Regionali, gli Enti Locali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)", ad individuare le voci da **includere o escludere** dal computo della spesa del personale. Tale circolare è stata poi ripresa dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti ai fini dell'applicazione all'analogha spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 296/2006.

La citata circolare **include nel computo della spesa** del personale **degli enti soggetti al patto di stabilità** ai fini della sua riduzione le seguenti voci:

- le **retribuzioni lorde - trattamento fisso ed accessorio** - corrisposte al personale dipendente con contratto a **tempo indeterminato e determinato**;
- altre spese espressamente richiamate dal comma 198 per compensi corrisposti al personale con contratto di **collaborazione coordinata e continuativa** o che presta servizio con altre forme di **rapporto di lavoro flessibile** (ivi compresa la **somministrazione di lavoro** temporaneo) o **con convenzioni**. Sono inoltre inclusi gli eventuali emolumenti a carico delle Amministrazioni corrisposti ai **lavoratori socialmente utili**;
- oneri riflessi a carico del datore di lavoro per **contributi obbligatori**;
- **IRAP**;
- assegni per il **nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo**;
- le somme rimborsate ad altre Amministrazioni per il **personale in posizione di comando**;
- le spese **sostenute dall'Ente per il personale in convenzione** (ai sensi degli articoli. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto;
- le spese sostenute per il personale previsto **dall'art. 90 del D.L.vo. n. 267/2000**.
- i compensi per gli **incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2 del D.L.vo. n. 267/2000**.

Sono, invece, **escluse dal computo** le seguenti voci:

- le spese per il personale appartenente alle **categorie protette**;
- le spese sostenute dall'Ente per il **proprio personale comandato** presso altre Amministrazioni e per le quali è **previsto il rimborso**;
- le spese di personale totalmente a **carico di finanziamenti comunitari o privati**, che non comportano quindi alcun aggravio per il bilancio dell'ente;
- le spese per **lavoro straordinario** ed altri oneri di personale direttamente connessi **all'attività elettorale**, per cui è previsto il **rimborso** da parte del Ministero degli Interni.
- le spese per personale in convenzione rimborsate dagli enti convenzionati.

L'elenco tuttavia **non è esaustivo**, vecchie e nuove disposizioni di legge hanno imposto di affrontare, una serie di specifiche spese per vedere se includerle o meno in quelle del personale per le finalità indicate.

Intanto per espressa previsione contenuta nell'art. 1, comma 557, della legge 269/2006 sono esclusi dal computo della spesa del personale gli **oneri relativi ai rinnovi contrattuali**. Sul punto le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con parere n. 27 del 12 maggio 2011, hanno sostenuto che: *".. le risorse destinate alla contrattazione integrativa, per le quali è previsto un tetto massimo fissato dalla contrattazione nazionale espresso in quote di monte salari, vanno considerate alla stregua di queste ultime, fermi restando gli specifici vincoli posti dalla legge o in base alla legge dai contratti nazionali ai contratti integrativi e decentrati, atteso che tale ambito della contrattazione integrativa è definito da quella nazionale. Le risorse aggiuntive che invece sono conseguenti a scelte di politica del personale effettuate dagli enti non possono essere escluse dal raffronto; ciò anche in considerazione che la novella al comma 557 prevede espressamente tra le azioni prioritarie da attuare al fine di ridurre la spesa complessiva per il personale, quella di ridurre le spese per la contrattazione integrativa."*

Quindi possono essere esclusi dal computo della spesa del personale gli oneri, ricadenti anche **sulla contrattazione integrativa**, purché **stabiliti dai contratti nazionali di lavoro** e non da scelte di politica del personale sostenute discrezionalmente dall'amministrazione.

Occorre, inoltre, rilevare che in **materia di oneri relativi alla contrattazione integrativa** la Sezione Autonomie della Corte dei Conti, con deliberazione n 16 del 9 novembre 2009 ha **escluso dal computo della spesa del personale** di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 296/2006 le spese relative agli **incentivi per la progettazione interna**, in quanto spese d'investimento, sostenendo di non trattarsi di una distinzione *"puramente formale, ma sostanziale, con conseguenze di grande rilievo: le spese per investimento, infatti, possono essere finanziate anche con ricorso all'indebitamento, mentre per le spese correnti a ciò osta un divieto sancito addirittura a livello costituzionale"*, quelle relative ai **diritti di**

**rogito**, *“che sono pagati da terzi interessati”*, quelle relative al **recupero dell’evasione ICI** tenuto conto che *“si tratta di compensi correlati anche ad un incremento dell’entrate dell’ente, con conseguente miglioramento del saldo complessivo tra entrate e spese della gestione finanziaria dell’ente stesso.”*

Visto il tenore delle argomentazione sono **da ritenersi pure esclusi dal computo** gli **incentivi che specifiche disposizioni di legge prevedono e che si “autoalimentano”** come i progetti per l’incentivazione della definizione delle **domande di condono edilizio**, o quelle voci che risultano a **carico di altri enti** quali i **compensi ISTAT**.

Peccato che la Corte dei Conti non abbia applicato lo stesso criterio interpretativo quando si è trattato di fornire un’ interpretazione per l’applicazione dell’**art. 9, comma 2bis, del D.L. 78/2010** in relazione al blocco del trattamento economico disposto dalla citata norma, in particolare in riferimento al recupero dell’evasione ICI.

La citata circolare n. 9 del 2006 del M.E.F. **esclude**, inoltre, le spese per **la formazione del personale e le missioni** (indennità e rimborsi – quando ancora si pagavano), *“in quanto già comprese ... nell’ambito delle altre spese correnti.”*

**B)** In merito alla seconda questione, vale a dire il riferimento temporale da cui partire per procedere a ridurre la spesa del personale contenuta nel comma 557 dell’art. 1 della legge 296/2006 la Sezione Autonomie della Corte dei Conti, al fine di uniformare i contrastanti giudizi delle diverse Sezioni regionali, ha assunto con le deliberazioni 2 e 3 del 2010 **una posizione precisa: il riferimento temporale per la riduzione della spesa di personale è quello dell’anno precedente.**

*“In particolare – afferma la Corte dei Conti nella citata delib. n. 3 del 2010 - il legislatore, all’articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) ha inteso normativamente confermare l’obiettivo della riduzione della spesa per il personale, stabilendo che, ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, “..gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture*

*burocratico amministrative...., al fine di perseguire un corretto comportamento organizzativo – gestionale dell’Ente.*

*Alla luce di quanto sopra, il **parametro di riferimento non può non essere rappresentato dalla omologa voce di spesa dell’anno immediatamente precedente**, in quanto, dall’interpretazione sistematica delle leggi finanziarie succedutesi a partire dal 2007, emerge la **volontà del legislatore di incentivare un meccanismo volto a realizzare una riduzione strutturale della spesa per il personale in termini progressivi e costanti**”.*

Inoltre con la deliberazione n. 2/2010 la Sezione Autonomie precisa il contenuto di tale riduzione, che deve essere effettuata in termini **costanti e progressivi, di anno in anno**.

*“Quindi – afferma la Corte dei Conti nella citata deliberazione n. 2/2010 - per operare detta riduzione, non essendo al riguardo esplicitato nella legge un parametro fisso di riferimento, **il Comune non potrà che fare riferimento alla spesa per il personale dell’anno precedente, in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno**, coerentemente con il vigente quadro normativo che impone la programmazione dei fabbisogni e l’ottimizzazione delle risorse disponibili.”*

Vista la posizione assunta dalla Sezione autonomie **come non condividere**, il commento, “leggermente” disarmante di Gianluca Bertagna, con riferimento alla riduzione della spesa del personale in riferimento all’anno precedente, **come non sottolineare gli effetti moltiplicatori dirompenti** per gli enti locali della riduzione della spesa del personale dell’anno precedente unita ai limiti imposti in materia di assunzioni di personale.

*“Per chi, in questi anni, ha dovuto cimentarsi – scrive Bertagna - con le decine (quasi centinaia ormai!) di calcoli sulle spese di personale, una cosa è risultata evidente: **che il risultato dell’anno precedente diventi l’obiettivo dell’anno in corso presenta alcuni aspetti al limite dell’assurdità**.*

*Di fatto, rispetto all’unico fine di continuare a garantire i servizi ai cittadini attraverso l’attività lavorativa del personale dipendente, gli operatori sanno che **sì devono contenere la spesa rispetto all’anno precedente, ma non “di troppo”** perché in questo caso essere*

*virtuosi significa essere paralizzati e penalizzati negli anni successivi. Detta in altre parole: è giusto ridurre la spesa, ma solo di un po'.*

*E se questo è il pensiero dominante (e lo è nella pratica quotidiana), non ci si pone più l'obiettivo prioritario di **razionalizzare una spesa**, quanto piuttosto quello di **tenerla alta il più possibile ancorché nel limite previsto, a prescindere da ogni vera e concreta azione di programmazione su questo importante aggregato.***

Dunque, pur in assenza di un puntuale riferimento normativo, secondo la Corte dei Conti negli enti locali **soggetti al patto di stabilità** l'obiettivo da conseguire è la **riduzione della spesa del personale con riferimento a quella dell'anno precedente.**

In caso di **mancato rispetto della riduzione della spesa del personale** il comma 557<sup>ter</sup> del citato articolo 1 della legge 296/2006 prevede che si applichi la sanzione di cui all'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2012, che statuisce, come si è sottolineato al precedente punto 6, il **divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia di rapporto di lavoro.**

Per gli enti **non soggetti al patto di stabilità** (dal 2013 quelli fino a 1000 abitanti) si applica, invece il comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006 che prevede: *“Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le **spese di personale**, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, **non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008.** Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle **cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558**”.*

Dunque anche nell'attuale versione, pur essendo stato **sostituito il 2004 con il 2008 come anno da prendere a riferimento**, la disciplina è sostanzialmente rimasta invariata. Per il calcolo delle spese di personale valgono le considerazioni svolte in relazione al comma 557 dell'art. 1 della legge 269/2006, le **modalità di computo sono sostanzialmente le stesse** come si desume dalle voci individuate nei questionari allegati alle linee guida approvate dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n. 3 del 2008.



Occorre rilevare infine che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti con la citata **deliberazione n. 27 del 12 maggio 2011**, hanno individuato quale **parametro per il computo delle spese di personale** (si ritiene per tutte le fattispecie in cui occorre calcolare la spesa del personale) debba essere quello riferito **alla gestione della competenza, in particolare agli impegni, e non di cassa.**

*“Si tratta dunque – afferma la Corte nella citata deliberazione – dell’enucleazione del parametro cui gli enti locali devono attenersi per rispettare il rapporto delle spese di personale; ....*

*Nell’assenza di una esplicita previsione normativa, va considerato che il riferimento al parametro della **cassa potrebbe risultare non affidabile** per fondare il riscontro, per via della possibile casualità dell’entità dei pagamenti effettuati dalle amministrazioni locali nell’anno 2010, in ragione del fisiologico **scarto temporale fra impegno e pagamento.***

*Infatti il dato dei pagamenti potrebbe risentire di oscillazioni non riportabili ad un andamento stabile della spesa, risultando inadeguato a costituire l’indice di un rapporto strutturale. E’ preferibile perciò impiegare **un dato di maggiore affidabilità quale quello desumibile dalla gestione della competenza.** Pertanto, assumere a riferimento il dato di competenza relativo all’anno 2010 potrebbe essere funzionale alle esigenze di contenimento della spesa sottesa al decreto legge n. 78 del 2010 in quanto viene in rilievo sia in termini di spesa del personale che di spesa corrente un dato che proviene dalla effettiva gestione del bilancio.....*

*Per le considerazioni che precedono si ritiene di dover far riferimento al dato degli **impegni**, in quanto esso deriva dalla effettiva gestione del bilancio e quindi non risulta frutto di stime, ma è suscettibile di riscontro (dato adottato anche nei decreti ministeriali relativi ai parametri di deficitarietà ex art. 242 del d.lgs. n. 267 del 2000).*

*Al riguardo, emerge un’ulteriore questione e cioè **da quale documento contabile tale dato debba essere desunto** e in particolare se sia necessario trarre questo dato esclusivamente dal **rendiconto approvato** o da altro documento che non abbia pari requisiti di ufficialità.*

*E’ necessario tenere presente che il blocco delle assunzioni incide sulla gestione dell’esercizio 2011 e che la necessità di provvedere al riguardo si può anche manifestare nei primi mesi dell’anno, **quando ancora non è disponibile la rendicontazione ufficiale....in caso di specifiche e***



*motivate esigenze, è anche **ammissibile** che, in attesa dell'approvazione del documento ufficiale, si possa fare riferimento a **documenti che hanno un minore crisma di ufficialità quali lo schema di rendiconto predisposto dagli uffici o quello approvato dalla giunta.***

## **8) IL CACOLO DEL RAPPORTO TRA SPESA DEL PERSONALE E SPESA CORRENTE**

Valutato quale sia il **limite oltre il quale la spesa del personale**, calcolata secondo le modalità indicate, non può essere **superata** perché **superiore a quella dell'anno precedente**, per gli enti locali soggetti al patto di stabilità, o perché **eccede quella del 2008**, per quelli che non ne sono soggetti, bisogna ora procedere al **calcolo del rapporto esistente tra la spesa del personale ed il complesso della spesa corrente**, in modo che tale rapporto **non risulti superiore al 50%**, altrimenti per entrambe le tipologie di enti locali è fatto **divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi forma di rapporto di lavoro**.

Una sanzione già presente ai precedenti punti 6 e 7 e che, comunque, dal punto di vista procedurale, almeno apparentemente, non sembra complicare particolarmente la **sequenza dei necessari adempimenti**.

In realtà, però, le questione è ben più complicate di come può apparire a prima vista.

A) In primo luogo perchè secondo l'ormai noto parere n. 27/2011 della Corte dei Conti a Sezioni Riunite, **la spesa di personale cui si riferisce il comma 7 dell'art. 76 del D.L. 112/2008 (la disposizione ora in commento) non coincide con quella di cui all'art. 1, comma 557, della legge 269/2006**.

Infatti secondo la Corte dei Conti: *“Una linea di utile distinzione concerne da un lato gli obiettivi di generale contenimento della spesa del personale considerata in un determinato arco temporale, dall'altro gli specifici limiti alle assunzioni.*

*A queste due logiche, parallele e interconnesse, si ispirano le misure introdotte dall'art. 14, che al comma 7 riscrive la disciplina posta dal comma 557 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006) e al comma 9 introduce un divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale da parte degli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% (ora 50%) della spesa corrente."*

Occorre tener conto, peraltro, che mentre la disposizione relativa all'introduzione del **limite del 50%** nel rapporto spesa del personale/spese correnti **si rivolge a tutti gli enti locali**, quella di cui al comma 557 dell'art 1 della finanziaria del 2007 è specificatamente **rivolta ai soli enti locali soggetti al patto di stabilità**.

La Corte dei Conti sottolinea inoltre che: *"Per l'applicazione di ciascuna misura è dunque rilevante definire, come anticipato, la pertinente nozione di "spesa di personale", che costituisce il principale aggregato su cui è fondato il raffronto con la spesa corrente" e poiché "il legislatore, nonostante sia più volte intervenuto per indicare a Regioni e EE.LL. gli obiettivi di contenimento quantitativo, non si è tuttavia preoccupato di fornire una definizione univoca e chiara di quali voci concorrono a definire l'aggregato "spesa di personale". Si tratta di una voce di spesa che, sebbene di notevole impatto, dal momento che assorbe rilevanti risorse finanziarie degli EE.LL., sembra assumere una composizione diversa a seconda che la si riferisca agli obiettivi correlati al patto di stabilità interno, ovvero la si consideri al fine del contenimento della spesa di personale."*

*"A tale fine – continuano le Sezioni Riunite della Corte dei Conti - potrebbe non essere appropriato il riferimento all'"intervento primo" della spesa corrente, mentre è necessario scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dall'imputazione formale e attengono all'effettiva qualità della spesa."*

Per la Corte appare dunque più "corretto" prendere in considerazione per il computo del **rapporto tra spese di personale e spesa corrente la disciplina** applicata in attuazione del comma 557, art. 1, della legge 296/2006, che comprende anche le collaborazioni, le assunzioni ex art. 110 del 267/2000, ecc., **senza**, tuttavia, operare le

**menzionate esclusioni** nell'applicazione del comma 557 (categorie protette, costo dei rinnovi contrattuali, finanziamenti comunitari, ecc.) .

*“Per la verifica del rapporto tra la spesa corrente – concludono le Sezioni Riunite - e la spesa del personale appare **maggiormente coerente prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso. ..***

*In conclusione, al fine di verificare il rispetto **dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente**, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello **già impiegato per l'applicazione del comma 557**, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per il 2010, **ma è necessario operare un correttivo**, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva **vanno incluse nell'aggregato “spesa del personale” le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557.**”*

- B) In secondo luogo l'art. 20, comma 9, del D.L. 98/2011 ha ulteriormente modificato il comma 7 dell'art. 76 del D.L. 112/200808, introducendo la seguente disposizione: *“Ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo **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. Ferma restando l'immediata applicazione della disposizione di cui al precedente periodo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, possono essere ridefiniti i criteri di calcolo della spesa di personale per le predette società. La disposizione di cui al terzo periodo **non si applica alle società quotate su mercati regolamentati**”.***

La sopra riportata disposizione **complica non poco** il calcolo della spesa del personale in relazione al complesso della spesa corrente ai fini della determinazione delle

possibilità di assunzione, ponendo una serie interrogativi certamente di non semplice soluzione.

Due, comunque, appaiono gli interrogativi determinanti: quali sono **gli enti da prendere in considerazione** e quali **le voci di spesa da utilizzare ai fini del** calcolo della spesa del personale in rapporto a quella corrente.

Pur con tutti i dubbi e le perplessità sollevate da più parti, la Sezione Autonomie della Corte dei Conti, con deliberazione n. 14 del 30 novembre 2011, ha fornito le precisazioni di seguito riportate .

Per quanto riguarda le **partecipazioni da prendere in considerazione** la Corte ha ritenuto che il calcolo debba essere limitato alle **sole società di capitali direttamente partecipate** e non la partecipazione degli enti locali in altri organismi. Rimangono, quindi, escluse, per le finalità di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008, **le fondazioni, le aziende speciali, ecc.**, ciò in considerazione del tenore letterale della disposizione.

Delle società di capitali, sempre in applicazione del dato meramente testuale della norma, debbano essere considerate **le sole partecipazioni dirette** dell'ente, con **esclusione dunque di quelle indirette** (società partecipate da holding).

Quindi ai fini del computo delle spese del personale in rapporto alle spese correnti in applicazione dell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 rilevano **esclusivamente le società di capitali interamente partecipate dagli enti locali o sulle quali tali enti esercitino il loro controllo.**

*“Ai fini dell'applicazione della norma in esame, – afferma la Sezione Autonomie della Corte dei Conti - sono da **considerare controllate le società nelle quali l'ente locale possiede azioni che gli assicurano la maggioranza dei voti nelle assemblee ordinarie, oppure voti sufficienti ad esercitare un'influenza dominante, con esclusione di quelle sulle quali tale influenza è esercitata attraverso altra società, in base a particolari vincoli contrattuali (pur considerate controllate in base all'art. 2359, comma 1, n. 3, c.c.).**”*

Infine tra le società **interamente partecipate** e quelle **direttamente controllate** occorre prendere in considerazione soltanto quelle che:

- **siano titolari di affidamento diretto** (senza gara) di servizi pubblici locali a rilevanza economica;
- **svolgano funzioni a favore dell'ente volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale** (servizi privi di rilevanza economica) indipendentemente dalle modalità di affidamento;
- **svolgono attività strumentali nei confronti dell'ente** e anche in tal caso è irrilevante la modalità di affidamento;
- **non siano quotate su mercati regolamentati.**

Secondo la Corte dei Conti: *“L'esclusione delle società che hanno ricevuto l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali con procedura competitiva è basata sul presupposto che la gara può assicurare la presenza dei requisiti di economicità, efficienza ed efficacia necessari all'attuazione del "buon andamento", posto dalla Costituzione con l'art. 97, mediante il confronto competitivo sul mercato e la verifica della congruità dei costi, soprattutto in materia di personale.”*

Questa la ricostruzione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, a fronte dei difformi pareri espressi sul punto dalle sezioni regionali della Toscana e della Lombardia, ricostruzione che ha suscitato per la verità numerose perplessità.

Perplessità che hanno interessato anche l'altra delicata questione, quella del **computo delle “spese sostenute” dalle partecipate da considerare** ai fini dell'applicazione dell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 in merito alla quale la Sezione Autonomie della Corte dei Conti ha ritenuto che: *“In assenza di una esplicita normativa che definisca le metodologie e le tecniche del consolidamento occorre fare riferimento, in relazione alle modalità di calcolo in argomento, ai principi generali che rispondano a criteri di ragionevolezza e di valorizzazione delle finalità che il legislatore persegue con la norma in esame...”*

*Al riguardo questa Sezione accoglie la tesi secondo la quale, acclarato l'obbligo societario di predisporre i bilanci sulla base del principio di competenza economica di cui all'art. 2423 bis del codice civile, debba farsi riferimento al dato ufficiale ricompreso nel conto economico della società stessa, senza alcuna detrazione a titolo di accantonamenti o fondi diversi."*

La corte ha quindi precisato che **le voci del conto economico delle partecipate che devono essere considerate sono le seguenti:**

**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

*"Il metodo di calcolo - afferma dunque la Corte - si basa sulla seguente **semplice proporzione: il valore della produzione della società sta alle spese totali del personale della stessa come il corrispettivo sta alla quota del costo di personale attribuibile all'ente, che è l'incognita da calcolare.** Per risolvere tale proporzione, si moltiplicano le spese del personale per il corrispettivo e si divide il risultato ottenuto per il valore della produzione. Questo criterio utilizza, ai fini del calcolo, il costo del personale della società (voce B9 del conto economico) senza operare particolari depurazioni, rispondendo all'esigenza sostanziale di individuare un **indicatore sintetico della sostenibilità della spesa di personale dell'ente.***

*Per il calcolo dell'incidenza previsto dall'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, **la quota di spese del personale della società partecipata, così individuata, va a sommarsi alle spese di personale dell'ente, e il totale si divide per le spese correnti dell'ente.***

*Utilizzando questo metodo sono state sviluppate numerose simulazioni. Il risultato ottenuto è apparso **sempre in linea con quello ricavato seguendo modalità più complesse, in quanto ha mostrato scostamenti marginali rispetto a quelli ottenuti con altre modalità ed ha escluso anche una maggiore penalizzazione per gli enti locali.***

*In buona sostanza, i vantaggi del metodo proposto consistono nella **relativa semplicità di applicazione a tutti i casi di società partecipata, nel minor numero di elaborazioni ed operazioni da effettuare** (da costi di produzione a spese correnti, da costi del personale a spese”*

Ai fini del computo della spesa percentuale del personale sul complesso delle spese correnti va dunque aggiunta la spesa del personale della società (pro quota di partecipazione dell'ente) D dove:

$$D = B * C/A$$

## **9) LE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO**

Verificato che sia stato rispettato anche il limite percentuale imposto tra spesa del personale calcolata secondo le modalità del punto precedente e l'importo complessivo delle spese correnti, non resta che **procedere alle assunzioni** nei limiti indicati dalla legge.

Per gli enti **non soggetti al patto di stabilità interno** (comuni fino a 1.000 abitanti, unioni di comuni, consorzi di funzioni ancora esistenti, ecc.) in applicazione del comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006 tali **assunzioni a tempo indeterminato** potranno essere effettuate nel limite delle **cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente**.

Per gli enti **soggetti al patto di stabilità interno** in applicazione dell'art 76, comma 7, del D.L. 112/2008, nella sua attuale versione, le **assunzioni a tempo indeterminato** potranno avvenire nel limite del **40% della spesa corrispondente a alle cessazioni di personale a tempo indeterminato dell'anno precedente**.



Inoltre (con le modifiche introdotte dal D.L. n. 16 del 2012) : *“Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma.”*

Quindi, posto che la norma si riferisce alle **assunzioni a tempo indeterminato**, tra queste quelle relative al personale **destinato allo svolgimento delle funzioni** in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e nel settore sociale sono **calcolate al 50% del loro costo**, tenuto conto che ai fini della determinazione della percentuale di spesa di personale in rapporto alla spesa corrente di cui al precedente **punto 8** rilevano, ovviamente, **per intero**. Infine, 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 40 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; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale”*.

Quindi nel caso in cui ricorra la condizione per cui **la spesa del personale risulti inferiore al 35% di quella corrente**, per il solo personale appartenente alla **polizia locale è ammesso il turn-over al 100% delle cessazioni**, avendo, comunque, rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno. In tal caso il **computo al 50% per il solo calcolo della spesa valida per le assunzioni** verrà applicata al personale adibito allo svolgimento di funzioni **in ambito sociale e di pubblica istruzione**.

Una questione di grande rilievo riguarda, peraltro la **possibilità da parte degli enti**, in particolare quelli soggetti al patto di stabilità interno e, quindi, all'applicazione dell'art. 1,



comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, **una volta approvato il piano delle assunzioni**, di poter portare a compimento le procedure di assunzione anche **nell'anno successivo a quello di competenza** senza dover incorrere nel limite del citato comma 557 relativo al **nuovo anno**.

In senso positivo a tale richiesta formulata da alcuni comuni **i pareri n. 1/2012** della sezione regionale della Basilicata, **253/2012** della sezione regionale della Campania e **45/2013** della sezione regionale del Veneto. In particolare il parere n. 1 della sezione regionale della Basilicata afferma: *“occorre accogliere l'interpretazione che, oltre ad ispirarsi ai principi basilari di ragionevolezza e proporzionalità, meglio si attaglia alla finalità della norma. La ratio, infatti, è quella di assicurare una riduzione tendenziale di tale spesa in termini progressivi e costanti senza tuttavia compromettere la possibilità di un parziale turn over,..... Pertanto, qualora siano programmate nuove assunzioni in un determinato esercizio, nel rispetto dei limiti e della disciplina dettati dal legislatore, e siano avviate le relative procedure, appare coerente con il quadro legislativo delineato consentire all'ente di portarne a conclusione l'iter anche se le assunzioni dovessero essere concretamente effettuate nell'esercizio successivo. Ciò, naturalmente, a condizione che lo slittamento sia dovuto a cause non imputabili all'ente stesso.*

*In tal senso, la programmazione di nuove assunzioni con avvio delle relative procedure determina un “effetto prenotativo” nello stesso anno sulle relative somme ai soli fini del disposto di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, senza che ciò comporti una prenotazione di impegno in senso contabile. Ne consegue che quando e se nell'anno successivo le assunzioni verranno concretamente effettuate con impegno delle relative spese, si dovrà tener conto, ai fini del raffronto con le spese dell'anno precedente ai sensi del predetto comma 557, delle spese che seppur non impegnate risultano “prenotate” nel precedente esercizio.”*

Inoltre in senso **favorevole** alla possibilità di **cumulare i risparmi delle cessazioni intervenute negli anni precedenti**, non solo per gli enti non soggetti al patto di stabilità interno (Corte dei Conti, Sezioni Riunite, deliberazione n. 52/2011), ma anche **per quelli soggetti a tale patto**, si sono espresse diverse sezioni regionali della Corte dei Conti quali

ad esempio: la Lombardia parere 167/2011, la Calabria parere 22/2012, il Veneto deliberazione 403/2012.

*“Del resto, - afferma la sezione regionale della Corte dei conti del Veneto nella citata deliberazione - l'interpretazione letterale della norma conduce a conseguenze esorbitanti dalla ratio della stessa, in quanto determina un'inammissibile compressione dell'autonomia organizzativa degli enti locali, in contrasto con i principi costituzionali in materia di coordinamento della finanza pubblica.*

*Tali enti, infatti, si troverebbero costretti ad esercitare, anno per anno ed al di là delle effettive esigenze, le facoltà assunzionali previste dalla legge, onde non perderle in tutto o in parte.*

*L'esercizio “forzoso” delle suddette facoltà, peraltro, si porrebbe in contrasto con la menzionata attività di programmazione e di verifica del fabbisogno del personale, tenuto conto che, non in tutti i casi, le cessazioni sono prevedibili (es. decessi, dimissioni, trasferimenti ad altra amministrazione) o collocabili in un arco temporale determinato (es. pensionamenti anticipati o ritardati per effetto di norme sopravvenute o di scelte del dipendente).*

*D'altro canto, l'impossibilità di reintegrare le cessazioni intervenute in anni precedenti, per effetto dei vincoli imposti dall'art. 76, comma 7, del D.L. 112/200, intesi nel senso più restrittivo, potrebbe determinare una eccessiva riduzione degli organici, ben al di sotto del fabbisogno necessario ad assicurare lo svolgimento delle funzioni fondamentali dell'ente”.*

Per entrambe le tipologie di enti (enti locali soggetti e non soggetti al patto di stabilità interno) il calcolo della spesa per il personale cessato dovrà essere effettuato tenendo conto anche della spesa relativa al salario accessorio, così come dovrà essere calcolato il costo medio della retribuzione accessoria del personale da assumere, ciò anche in applicazione dell'art. 9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010, in tal senso si è espressa, peraltro, la circolare n. 12 del 15 aprile 2011 del M.E.F.

Come si è visto al precedente punto 7, in relazione al computo della spesa del personale per le finalità di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296 del 2006, con particolare riferimento alla circolare n. 9 del 2006 del M.E.F., **le assunzioni di personale appartenente**

**alle categorie protette non rilevano ai fini dell'applicazione dei vincoli posti dal legislatore in materia di assunzioni a tempo indeterminato**, ovviamente fino ai limiti posti per l'assolvimento del suddetto obbligo.

Occorre ricordare, infine, che, in applicazione dell'art. 3, comma 101, della legge 244/2007 (finanziaria del 2008), per il **personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale**:

*“la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta.”*

In proposito risulterebbe superata la posizione assunta dalla Sezione regionale della Corte dei Conti della Lombardia che, in una prima fase, aveva considerato **quale nuova assunzione anche l'incremento della durata della prestazione** del personale assunto con rapporto di lavoro a tempo parziale. Ci si riferisce in particolare al parere 462 del 30 ottobre 2012 con cui la citata Sezione regionale afferma : *“Pur non essendo le due fattispecie interamente assimilabili (l'incremento di ore, da un lato, e la trasformazione a tempo pieno, dall'altro), la nota circolare n. 46078/2010 del 18/10/2010 del Dipartimento per la Funzione Pubblica, redatta d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, sembra equiparare l'incremento orario alla trasformazione a tempo pieno e, di conseguenza, a nuova assunzione)....*

Questo orientamento, premessa la necessità di un intervento legislativo chiarificatore, era stato **fatto proprio dalla scrivente Sezione nel parere n. 226/2011**, in cui era stato posto l'accento sulla **potenzialità elusiva** di un incremento orario che mascherasse una sostanziale trasformazione del rapporto a tempo pieno..... – tuttavia, visto che la sezione regionale della Toscana afferma - *proprio in virtù della tassatività della disposizione normativa, il semplice incremento orario (nel caso in esame, fino a 32 ore), che non comporti una trasformazione in contratto a tempo pieno, non rientra nella previsione dell'art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007... non va computato quale nuova assunzione.*

Analoga la posizione della Sezione Emilia Romagna che, nel parere n. 8/2012, ha affermato che dall'interpretazione della norma si ricava che **solo la trasformazione del contratto da part-time a full-time deve essere considerata nuova assunzione**. Esula, viceversa, dall'ambito di applicazione, e non può essere considerata una nuova assunzione, **il mero incremento orario**, purché non si determini una trasformazione del contratto a tempo pieno. Anche in questo caso la Sezione regionale subordina comunque tale facoltà al rispetto dei limiti e dei vincoli stabiliti in tema di contenimento della spesa complessiva per il personale.

Pertanto, in attesa di un auspicabile chiarimento a livello normativo, prendendo atto delle interpretazioni sopra riportate, **appare plausibile la limitazione del disposto di cui all'art. 1 comma 101 della LF n. 244/2007 al solo caso, specificamente previsto dalla norma, della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, non invece al mero incremento di ore (salvo i casi di fattispecie potenzialmente elusive della lettera e dello spirito della norma).**"

## **10 - LE ASSUNZIONI CON CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILI**

Considerato che l'art. 76, comma 4, del D.L. 78/2010 si applica in caso di mancato rispetto sia del patto di stabilità, sia della riduzione della spesa di personale prevista dal comma 557 della legge 296/2006, sia del limite del 50% nel rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, è evidente che **in tali casi non è possibile alcun ricorso a tipologie di contratti di lavoro flessibile**.

Avendo, invece, rispettato tutte e tre le condizioni indicate, l'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 dispone che, per le **amministrazioni centrali**, le **assunzioni di personale a tempo determinato, tramite convenzione o con contratti di collaborazione coordinata continuativa** dall'anno 2011 potranno essere effettuate nel **limite del 50 per cento** della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, lo stesso limite dal 2011 dovrà essere

applicato anche ai **contratti di formazione-lavoro**, ad altri **rapporti formativi**, ai contratti di **somministrazione di manodopera** ed al ricorso al **lavoro accessorio**. La norma prevede, dunque, l'applicazione del limite del 50% della spesa del 2009, a **due distinti gruppi di tipologie di rapporti di lavoro flessibile**.

Il citato comma prevede, inoltre, che: *“Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*

Inoltre il mancato rispetto dei limiti indicati costituisce **illecito disciplinare e determina responsabilità erariale nei confronti di chi lo ha permesso, infine, continua il citato comma** *“Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.”*.

La Sezione regionale di controllo per la Toscana, con il parere n. 29/2012, ha peraltro, sostenuto che in assenza di **impegno di risorse anche nel triennio 2007- 2009** l'anno da prendere a riferimento è quello nel quale l'ente, con motivato provvedimento, **proceda ad effettuare le assunzioni per assoluta necessità di far fronte, in tal modo, a un servizio essenziale: la spesa così determinata rappresenterà, a sua volta, il parametro finanziario per gli anni successivi**.

In merito alla violazione delle competenze regionali la **Corte Costituzionale** con sentenza del 6 luglio 2012 n. 173 ha ritenuto infondati i ricorsi presentati da alcune regioni perchè: *“la norma oggetto della presente questione è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art.*

*9, comma 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009."*

Dello stesso tenore le osservazioni svolte dalle **Sezioni Riunite della Corte dei Conti**, con il parere n. 11 del 17 aprile 2012, con il quale le citate sezioni affermano: *"In sostanza, il legislatore statale ha riconosciuto agli enti locali uno spazio di autonomia nell'adeguamento al principio generale di riduzione della spesa di personale a tempo determinato tale da consentire l'individuazione di particolari modalità applicative, non previste dalla regolamentazione nazionale, idonee ad assicurare il raggiungimento delle finalità perseguite dalla normativa, senza tuttavia incidere sul livello dell'obiettivo atteso in termini di contenimento della spesa. A tal proposito risulta necessaria l'intermediazione di un atto di espressione della potestà normativa dell'ente, quale il regolamento, che disciplini la materia in coerenza con i principi stabiliti dalla norma di coordinamento finanziario."*

Una trattazione separata impone, invece, **il ricorso alle assunzioni a tempo determinato relative ad incarichi dirigenziali ex art. 110, comma 1, del D.Lgs 267/2010**, che, anche dopo le modifiche apportate dal D.Lgs 150/2009 e 141/2011, pacificamente veniva collocato dalla sezioni regionali della Corte dei Conti nei **limiti imposto dall'art. 9, comma 28, del D.L. del 78/2010 nella versione vigente**, e che tuttavia, a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. 16/2012, trova ora una **sua autonoma applicazione, indipendente dai vincoli imposti dal citato art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010**.

In tal senso si è espressa la Sezione Autonomie della Corte dei Conti che, chiamata ad esprimersi in merito alla citata disposizione, con deliberazione n. 12 del 12 giugno 2012, ha ritenuto: *"...la disposizione di cui al riscritto comma 6-quater dell'articolo 19 del d.lgs 165/2001, relativa al conferimento degli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1 del TUEL, è norma assunzionale speciale e parzialmente derogatoria rispetto al regime vigente.*



Da ciò consegue che:

1. *gli incarichi conferibili (contingente) con contratto a tempo determinato in applicazione delle percentuali individuate dal riscritto comma 6-quater dell'articolo 19, del d.lgs 165/2001, riguardano solo ed esclusivamente le funzioni dirigenziali;*
2. *a detti incarichi non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'articolo 9, comma 28 del d. l. 78/2010;*
3. *gli enti che intendono conferire detti incarichi (la cui spesa va considerata ai sensi dell'art.1 comma 557 e 562 della L. 296/2006), oltre ad osservare gli obblighi assunzionali (generali) previsti per tutte le pubbliche amministrazioni (richiamati nella presente deliberazione), devono essere in linea con i vincoli di spesa ed assunzionali per gli stessi previsti dalla normativa in vigore e di seguito richiamati:*
  - *rispetto del patto di stabilità interno, se tenuti;*
  - *riduzione della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell'anno precedente (art. 1, comma 557, Legge 296/2006 per gli enti soggetti al patto di stabilità) o contenimento della stessa entro il valore di quella relativa all'anno 2008 (art. 1, comma 562, primo periodo, Legge 296/2006, per gli enti minori);*
  - *contenimento nella percentuale normativamente prevista del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente (attualmente 50% articolo 76, comma 7, primo periodo, prima parte, d.l. 112/2008);*
4. *gli incarichi conferibili in applicazione della disposizione derogatoria di cui al terzo periodo del richiamato comma 6-quater relativa all'utilizzo dell'ulteriore percentuale (3%) prevista e quelli rinnovabili per una sola volta entro l'anno 2012 in applicazione delle previsioni del quinto periodo del medesimo comma, non sono soggetti al vincolo finanziario di cui all'articolo 9, comma 28 del d.l. 78/2010 ma, restano comunque soggetti al vincolo assunzionale di cui all'articolo 76, comma 7, primo periodo, seconda parte, del d.l. 112/2008) (entro il limite del 40% della spesa per cessazioni dell'anno precedente)."*

## 11 - LA MOBILITA' ESTERNA

Prima di procedere allo svolgimento della procedura concorsuale e quindi di assumere il/i vincitore/i del concorso, è obbligo per le amministrazioni pubbliche esperire **le procedure di mobilità previste dagli art. 30 e 34bis del D.Lgs 165/2001.**

In primo luogo occorre dare applicazione al disposto dell'art. 34-bis **comunicando**, per il tramite del Dipartimento della Funzione Pubblica, ai soggetti individuati dal sistema regionale per l'impiego (la Regione in Lombardia) **i posti per i quali si intende bandire il concorso.** Trascorsi **due mesi** dalla comunicazione senza che il Dipartimento della Funzione Pubblica abbia **provveduto ad assegnare** all'amministrazione che intende bandire il concorso, **il personale inserito nell'apposito elenco del personale in disponibilità**, la stessa amministrazione può avviare la procedura concorsuale.

Occorre tener conto, peraltro, che la mancata applicazione della disciplina di cui all'art. 34bis del D.Lgs 165/2001, in applicazione del comma 5 dello stesso articolo, comporta che **le eventuali assunzioni** effettuate in violazione della disciplina indicata siano da considerarsi **nulle di diritto.**

Inoltre, per di avviare davvero le procedure concorsuali occorre esperire anche la **procedura di mobilità volontaria prevista dall'art. 30 del D.lgs 165/2001**, che può essere effettuata anche contemporaneamente a quella dell'art. 34bis, ma che risulta, comunque, **subordinata agli esiti negativi di quest'ultima.**

Il citato art. 30 del D.lgs 165/2001 prevede che : *“Le amministrazioni possono ricoprire **posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro** di dipendenti appartenenti alla **stessa qualifica in servizio** presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Le amministrazioni devono in ogni caso rendere **pubbliche le disponibilità dei posti in organico** da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando **preventivamente i criteri di scelta.** Il trasferimento è disposto previo **parere favorevole dei***



*dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire.”.*

Il comma 2bis dell’art. 30 del D.Lgs 165/2001 dispone inoltre che: *“Le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di **procedure concorsuali**, finalizzate alla **copertura di posti vacanti in organico**, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, **all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni**, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento **nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza**; il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in **area diversa** da quella di inquadramento assicurando la necessaria **neutralità finanziaria**.”.*

La **mobilità volontaria** dei dipendenti da un ente pubblico ad un altro, anche di altro comparto, in applicazione della disciplina di cui all’art. 30 del D.lgs 165/2001, quindi, **si configura quale cessione di contratto** e non rappresenta una cessazione dal rapporto di lavoro, tanto che il dipendente **conserva il trattamento giuridico ed economico** in essere nell’ente di provenienza. Tale mobilità può anche essere effettuata **tra profili diversi** (ovviamente è necessario avere i requisiti per lo svolgimento delle funzioni previste) ed in alcuni casi anche **tra aree diverse** (mobilità intercompartimentale) purché sia garantita la sua **neutralità dal punto di vista finanziario**.

Se questa è una certezza sotto il profilo della disciplina del rapporto di lavoro, anche dal punto di vista **finanziario-contabile** è ormai assodato che la mobilità **non costituisce una nuova assunzione**, dovendo essere **considerata “neutra”** se effettuata **tra enti sottoposti a vincoli in materia di assunzioni di personale** sia per gli enti locali soggetti al patto di stabilità che per quelli non soggetti a tale patto.

Secondo le Sezioni regionali della Corte dei Conti, la relativa disciplina è rinvenibile nel comma 1 della legge 311/2004 che prevede che : *“in vigore di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente”*.

Sulla base della succitata disposizione è andato consolidandosi l'orientamento di alcune sezioni regionali della Corte dei Conti volto a ritenere: *“che la capacità derogatoria dell'istituto della mobilità trova fondamento nella c.d. neutralità finanziaria dell'operazione per l'erario pubblico, avuto riguardo dell'ente di origine e di quello destinatario del trasferimento quando entrambi sottoposti a vincoli in materia di assunzioni personale..”*.

Del resto, come riportato nel parere 373 del 2012 della Sezione regionale della Corte dei Conti della Lombardia: *“Sempre in merito alle condizioni per ritenere sussistente la neutralità delle mobilità tra enti, il Dipartimento della Funzione pubblica, con circolare n. 4/08 prima e con parere n. 13731 del 19 marzo 2010 dopo, ha precisato che “la mobilità, pur rappresentando sempre uno strumento finanziariamente da privilegiare, si configura in termini di neutralità di spesa solo se si svolge tra amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato. In tal caso non si qualifica come assunzione da parte dell'amministrazione ricevente. Ne discende che non è computabile come cessazione, sotto l'aspetto finanziario, da parte dell'amministrazione cedente”*.

Inoltre, grazie alle deliberazioni n. 21 del 9 novembre 2009 della Sezione Autonomie della Corte dei Conti e n. 59 del 6 dicembre 2010 delle Sezioni Riunite della stessa Corte, sono stati **superati i precedenti pareri contrastanti** e le sezioni regionali hanno dato luogo ad una nutrita serie di pareri **tutti univocamente rivolti al sostegno della neutralità dell'istituto della mobilità rispetto ai vincoli in materia di assunzioni degli enti locali.**

**Neutralità** che comporta che la mobilità tra due enti **non rilevi quale assunzione nel primo e cessazione nel secondo** solo se entrambi sono sottoposti a **vincoli in materia di**

**assunzioni**, e che scompare nel caso in cui **l'ente ricevente non sia sottoposto a tali vincoli** come afferma la deliberazione n. 59/2010 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti: *“Relativamente agli enti locali – si legge, infatti, nel parere – non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall'articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, le cessioni per mobilità volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l'ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali”*.

Tuttavia, tra gli enti con vincoli in materia di assunzioni (oggi praticamente tutti) questa condizione **non è l'unica**, infatti se la mobilità è **da considerarsi “neutra”**, non rappresentando tecnicamente **né una cessazione**, né una **nuova assunzione** rispetto alla possibilità di effettuare **nuove assunzioni**, occorre, comunque, che venga effettuata, dando per scontati i presupposti di ordine amministrativo-finanziario indicati nei punti precedenti, vale a dire:

- **il rispetto delle regole del patto di stabilità interno per gli enti che ne sono soggetti;**
- **il rispetto delle limitazioni imposte alla spesa di personale** sia per gli enti soggetti al patto di stabilità (riduzione della spesa del personale dell'anno precedente), sia per gli enti ad esso non soggetti (limite della spesa di personale riferita all'2008);
- **il rispetto del limite del 50% della spesa del personale in rapporto alla spesa corrente.**

Infatti come afferma la Sezione regionale della Corte dei Conti della Lombardia: *“la deroga alla disciplina limitativa delle assunzioni consentita per le procedure di mobilità, ai sensi dell'art. 1, comma 47, della L. n. 311 del 2004 (e quindi la possibilità di non considerare la mobilità in entrata alla stregua di “assunzioni”), non vale nel caso in cui l'ente incorra in un divieto di reclutamento collegato alla violazione del patto di stabilità interno, nonché al superamento dei limiti di un dato rapporto tra spesa di personale e spesa corrente complessiva (art. 76, comma 7, D.L. n. 112/2008, che, nella formulazione vigente, prevede che tale rapporto si attesti al di sotto del 50%).”*

Le condizioni indicate, peraltro, complicano non poco la concreta applicazione del principio di **neutralità della mobilità volontaria**, in particolare **per gli enti soggetti alle regole del patto di stabilità interno**, ormai la gran parte dei comuni visto che dal 1° gennaio 2013 dette regole si applicano a tutti i comuni con più di mille abitanti.

Infatti per tutti questi comuni, in applicazione dei commi 557 e seguenti dell'articolo 1 della legge 296/2006, opera la **riduzione delle spese del personale con riferimento all'anno precedente**, quindi la compensazione di una "cessazione" dovuta a mobilità attraverso il reclutamento di nuovo personale **sempre tramite l'istituto della mobilità**, può aver luogo, di regola, solo nel **medesimo anno solare**. Questo perché cambiando l'anno solare cambia, ovviamente, anche il **riferimento alla spesa del personale** che dovrà tenere conto della **riduzione della spesa complessiva** avvenuta a causa della **mobilità in uscita dell'anno prima**.

Tale regola appare senz'altro più stringente, anche al fine di **evitare fenomeni elusivi**, rispetto alla possibilità di assunzione **effettuata nell'anno successivo a quello di competenza del relativo programma annuale**, considerato che i tempi per avviare le procedure di mobilità volontaria sono senz'altro **più brevi**.

Un esempio di tale difficoltà è fornito dalla Sezione regionale della Corte dei Conti della Lombardia, con il parere n. 90 del 14 marzo 2013 con il quale, in risposta al quesito posto dal sindaco del Comune di Casorezzo che, **non avendo rispettato nel 2012 la riduzione in valore assoluto delle spese di personale rispetto all'anno 2011** ed avendo chiesto di *"procedere alla copertura del posto di Agente di Polizia Locale resosi vacante a seguito di mobilità in uscita nel 2012 con procedura di mobilità in entrata nel 2013"*, ha **affermato** che: *"all'amministrazione comunale è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale"* visto il mancato rispetto del comma 557 della legge 296/2006 ed in applicazione dell'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008. *"In conclusione, – ha stabilito la citata sezione regionale della Corte dei Conti - poiché la mobilità in entrata di fatto si configura come una assunzione per l'ente subentrante, all'ente comunale che non ha rispettato i vincoli posti dal comma 557 in materia di spesa per il*

*personale è preclusa la possibilità di ricorrere a detto istituto in ragione del divieto posto dal comma 4 dell'art. 76 (l. 6 agosto 2008, n. 133) richiamato espressamente dal comma 557 ter.*

*La circostanza che, nel caso di specie, la **mobilità in entrata** (nel 2013) possa essere "bilanciata" da una **mobilità in uscita** (nel 2012) verso un altro ente non consente di giungere a diversa soluzione stante la funzione correttiva sopra richiamata della **sanzione-limitazione amministrativa** prevista dall'art. 76, comma 4, cit. che, per l'appunto, è quella di indurre l'ente ad attivare una **politica di riduzione della spesa del personale**, quale voce che incide sul più generale volume della spesa corrente (così Lombardia/879/2010/PAR del 19 settembre 2010)."*

Dello stesso tenore, anche rispetto alle **altre condizioni di natura finanziaria e contabile in precedenza riportate** i pareri delle sezioni regionali della Corte dei Conti: 1/2013 Piemonte, 116/2012, 169/2012 e 45/2013 Lombardia, 124/2013 Toscana solo per citare alcuni esempi.

Tuttavia anche per gli enti **non soggetti al patto di stabilità interno**, oppure per quei comuni che, pur soggetti al patto di stabilità, intendano procedere **alla mobilità in "compensazione" nell'anno successivo**, magari perché il **relativo bando è stato pubblicato nell'anno precedente**, le difficoltà non mancano.

Considerato, "l'effetto prenotativo" del richiamato parere n. 1/2012 della Sezione regionale della Corte dei Conti della Basilicata, ai soli fini del rispetto dei vincoli imposti in materia di contenimento della spesa del personale, la soluzione adottata da diversi enti, per **non incappare nell'effetto moltiplicatore dovuto alla combinazione dei limiti in materia di assunzioni con l'obbligo di riduzione della spesa del personale dell'anno precedente**, è stata quella di **approvare un piano triennale del fabbisogno di personale**, flessibile e che tenga conto della **"neutralità" della mobilità esterna** in relazione alle esigenze di reclutamento del personale, con un piano annuale delle assunzioni nei limiti imposti dalla legislazione vigente sui posti che **non coperti tramite mobilità esterna e secondo priorità definite**.

Infatti rispettati: il patto di stabilità, il limite della spesa del personale e il rapporto del 50% tra spese del personale e spese correnti, nulla vieta che le cessazioni possano essere

integralmente sostituite **da personale in mobilità**, posto che tale personale provenga da enti soggetti ai vincoli in materia di assunzioni.

Certo considerato che nell'aggregato delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs 165/2001, **la spesa complessiva si deve ridurre**, a determinato valore di "mobilità in entrata" dovrà corrispondere un valore altrettanto grande di "mobilità in uscita", con il risultato, comunque, di aver parzialmente neutralizzato, insieme ad altri correttivi, il **citato effetto moltiplicatore**.

## **11) L'AMBITO DI APPLICAZIONE**

Volutamente si è tenuto per ultimo **l'ambito di applicazione**, nonostante logicamente dovesse essere collocato all'inizio dell'esposizione della serie di disposizioni in materia di assunzioni, rivelatasi, peraltro, complicata e non priva di contraddizioni. E' una scelta che vuole, a fronte della presa d'atto della complessità della disciplina, sottolineare **l'ampiezza di tale ambito** in contrasto con **la sua limitata applicazione**, dove, spesso, **l'esigenza del momento prevale sul principio di legalità**.

**Principio di legalità** che unitamente a quello di **trasparenza** dell'azione amministrativa è stato di recente **valorizzato dal legislatore**, considerato quale valido antidoto per la **prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione** e che, invece, pare essere in non pochi casi lontano dal modo di operare di quella stessa pubblica amministrazione che si vuole curare e che, tuttavia, pare orientarsi più sul "fai da te" per affrontare il **caos creato da un inestricabile groviglio di norme**.

Le disposizioni annotate nei punti precedenti si applicano integralmente **alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane, ai loro consorzi e associazioni**. Ne sono soggetti, pertanto, **i consorzi che gestiscono funzioni, le unioni di comuni, gli enti**



**pubblici** dipendenti da regioni o enti locali, secondo la disciplina degli enti **non soggetti al patto di stabilità interno** (almeno per il 2013).

C'è da tenere presente, peraltro, che il nuovo comma 5bis dell'art. 114 del D.lgs 267/2000, aggiunto dalla lettera dell'art. 25, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, dispone che: *"A decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per gli affari regionali, il turismo e lo sport, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012. .... Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieto o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori;. Gli enti locali vigilano obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie"*

Quindi anche **le istituzioni e le aziende speciali** (esistenti) sono soggette ai **limiti in materia di assunzioni** dell'ente locale che le controlla, con esclusione di quelle che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie.

Per quanto riguarda le **società di capitali** partecipate dagli enti locali occorre, in primo luogo, prendere in esame le disposizioni limitative delle assunzioni di cui all'art 18, comma 2bis del D.L. 112/2008, che prevede che: *"Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che*

*svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell' articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Le predette società adeguano inoltre le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le **modalità e la modulistica** per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica." .*

Posto che si è ancora in attesa del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che avrebbe dovuto **definire le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno** delle società partecipate e controllate dall'ente locale, occorre rilevare che tali società per le quali si riferiscono **le limitazioni in materia di assunzioni personale**, oltre all'evidente similitudine con quelle indicate per il calcolo del 50% delle spese del personale in relazione alle spese correnti, paiono essere **solo quelle inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione**, come individuate dall'ISTAT. Sul punto alcune sezioni regionali della Corte dei Conti, paiono avere un'idea diversa, vale a dire che tale elenco **non sia per nulla esaustivo** (sezione regionale: Puglia 64/2012, Piemonte 56/2011, Toscana 12/2011, Lombardia 479/2011).

Occorre ricordare, peraltro, che i commi 1 e 2 dello stesso articolo prevedono **l'obbligo per tutte le società a totale partecipazione o di controllo** del rispetto dei principi previsti



dall'art. 35 del D.Lgs 165/2001 in materia di assunzione di personale nonché delle disposizioni vigenti in materia incarichi.

La soluzione del problema sembra **parzialmente risolta o comunque rinviata** considerate le disposizioni contenute nell'art. 4, del D.L. 95/2012 che prevede:

*“9. A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2015, alle società di cui al comma 1 si applicano le disposizioni limitative delle assunzioni previste per l'amministrazione controllante.... Salva comunque l'applicazione della disposizione più restrittiva prevista dal primo periodo del presente comma, continua ad applicarsi l'articolo 18, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

*10. A decorrere dall'anno 2013 le società di cui al comma 1 possono avvalersi di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le medesime società applicano le disposizioni di cui all'articolo 7, commi 6 e 6-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di presupposti, limiti e obblighi di trasparenza nel conferimento degli incarichi.”.*

Le società di cui al comma 1 del citato art. 4 della spending review sono quelle **controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni** di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato **da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato**. Quindi solo una parte delle società pubbliche, dalle stesse risulterebbero escluse tutte quelle società le cui entrate sono dovute a pagamenti effettuati direttamente dagli utenti.

Bergamo, 8 giugno 2013

F.to Gian Marco Brumana