

Le disposizioni delle legge di stabilità 2016 sul personale degli enti locali

Vincenzo Giannotti

Il DDL della legge di stabilità 2016 sta riservando una serie di implicazioni restrittive sia in ambito assunzionale che in merito alla nuova riduzione sul salario accessorio dei dipendenti pubblici. A tali norme si affiancano, altresì, la scarsità delle risorse stanziata per il rinnovo dei contratti, quantificati in circa 2 miliardi di euro nel DEF e resi, invece, disponibili in tale legge per soli 300 milioni di euro. Si apre pertanto una stagione di nuovi sacrifici nel comparto pubblico, già particolarmente provato negli ultimi cinque anni dal blocco dei salari. Resterà da vedere eventuali spazi che potranno essere lasciati disponibili in sede di approvazione definitiva, da parte del Parlamento, a conclusione dell'approvazione della legge di stabilità 2016 prevista per la fine dell'anno.

Premessa

Il Governo in data 15 ottobre 2015 ha approvato la legge di stabilità 2016 da sottoporre all'approvazione delle Camere, ma il documento definitivo firmato dal Quirinale e trasmesso al Senato è arrivato solo in data 25 ottobre 2015, ossia a circa dieci giorni di distanza. Tra le bozze circolate e quella definitiva trasmessa al Senato non sono stati pochi gli aggiustamenti e le rettifiche operate nell'ultima ora. Mentre ci si aspettava, con tale legge, una nuova apertura del Governo sulle risorse da dedicare al personale pubblico, dopo cinque lunghi anni di blocco della contrattazione collettiva, si è assistito al contrario ad una contrazione delle risorse rese disponibili alle quali si è affiancata anche un nuovo intervento sulla riduzione del salario accessorio, il quale dopo una breve pausa avvenuta nell'anno 2015, ha ripreso ad operare la riduzione in modo proporzionale del personale presente. Proprio in merito a tale riduzione, si

è intervenuto di nuovo sulle regole del *turn over* con un abbassamento al solo 25% delle facoltà assunzionali relative alle cessazioni realizzatesi nell'anno precedente, facendo salvo esclusivamente il riassorbimento del personale eccedentario di area vasta la cui operazione dovrebbe concludersi entro la fine dell'anno 2016.

Sul problema del personale è recentemente intervenuto il Presidente della Corte dei conti, a sezioni riunite in sede di controllo (1), il quale ha avuto modo di evidenziare che:

- nel Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte osservava che, superata l'emergenza finanziaria, a partire dal 2016 avrebbero dovuto essere riavviate politiche mirate per il pubblico impiego volte ad affrontare le criticità strutturali del settore;
- il disegno di legge finanziaria per il 2016 non modifica l'approccio seguito negli ultimi anni;
- per i rinnovi contrattuali, il cui costo era stato stimato dalla Corte in circa 2 miliardi nel 2016 (in linea con quanto indicato anche nel DEF) e 5 miliardi a regime, vengono stanziati risorse (300 milioni) equivalenti, di fatto, alla sola corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale;
- la copertura viene assicurata dalla riproposizione di severe misure (dettagliatamente indicate nell'art. 16) di contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente – ormai in atto da oltre un quinquennio – relative alla limitazione delle assunzioni, al blocco dei trattamenti accessori, alla riduzione di alcune indennità spettanti a specifiche categorie di personale;
- i nuovi limiti alle assunzioni sembrano destinati ad accentuare ulteriormente il progressivo elevamento dell'età media dei pubblici dipendenti (2);
- il disegno di legge all'esame ripropone, poi, come detto, il blocco alle risorse da destinare ai trattamenti accessori del personale, parametrate per il triennio in questione al valore accertato per il 2015.

La sintesi delle misure sul personale dei dipendenti pubblici è stata pertanto particolarmente severa, ma il Governo sembra intenzionato a portare a termine il citato percorso anche ponendo la fiducia alle Camere ai fini della sua approvazione finale.

1. Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità per l'anno 2016 alle Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (3 novembre 2015).

2. Secondo i dati del conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, all'inizio del 2014 i dipendenti del comparto ministeri di età superiore a 55 anni rappresentano oltre il 40 per cento del totale a fronte di una percentuale al di sotto del 15 per cento nel 2001 e di poco superiore al 30 nel 2010. Parallelamente i dipendenti al di sotto dei 40 anni erano all'inizio del 2014 appena il 6 per cento a fronte di un valore pari al 25 per cento nel 2001.

Il confronto con gli altri Paesi europei per quanto attiene all'età anagrafica dei dipendenti vede l'Italia collocata ormai stabilmente agli ultimi posti con una minima percentuale di giovani compresi tra i 20 ed i 30 anni (appena il tre per cento) destinata ulteriormente a diminuire.

Tablelle riepilogative delle misure sul personale

Al fine di avere a disposizione una sintesi delle misure attuate nei confronti del personale degli enti locali, le tabelle che seguono mostrano gli interventi più significativi di cui si procederà successivamente a commentare.

a) **Rinnovi contrattuali**

RINNOVI CONTRATTUALI			
ARTICOLO	COMMA	CONTENUTO	NOTE
27	1	Gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale e integrativa a carico del bilancio dello Stato, per il triennio 2016-2018, complessivamente, in 300 milioni di euro a decorrere dal 2016, di cui 74 milioni di euro per il personale delle Forze di Polizia e delle Forze armate e 7 milioni di euro per il restante personale statale in regime di diritto pubblico.	<i>Secondo il successivo comma 2 le somme indicate, comprensive degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), concorrono a costituire l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego.</i>
	3	Il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici a professori e ricercatori universitari, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi della normativa vigente. La definizione dei criteri di determinazione dei richiamati oneri (in coerenza con gli stanziamenti individuati al precedente comma 1) è demandata ad uno specifico d.P.C.M., da emanarsi entro il 31 gennaio 2016.	<i>Anche per gli enti locali, ai sensi dell'art.48, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dei limiti individuati per la contrattazione collettiva.</i>

Dalle disposizioni sopra indicate la quantificazione delle risorse per il rinnovo contrattuale per gli enti locali sono definite dal Governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie. Resta in ogni caso la limitazione, per il Governo, nel definire i criteri con specifico d.P.C.M. entro il 31 gennaio 2016 i cui valori dovranno, in ogni caso, essere coerenti con le risorse stanziare per le amministrazioni statali.

b) **Recupero risorse contrattazione integrativa**

VINCOLI FINANZIARI CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA ENTI TERRITORIALI			
ARTICOLO	COMMA	CONTENUTO	NOTE
16	7	Gli enti locali che abbiano raggiunto gli obiettivi di finanza pubblica, possono compensare le somme da recuperare per effetto dell'indebita erogazione di risorse finanziarie in sede di contrattazione integrativa con i risparmi derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa.	Viene estesa la possibilità per gli enti che abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica, di recuperare le somme finanziarie in sede di contrattazione integrativa con i risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa, nonché con i risparmi delle economie derivanti dalla restrizione del <i>turn over</i> .

Si tratta di un ampliamento alle attuali disposizioni previste dall'art. 4, comma 1, d.l. n. 66/2014 il quale aveva previsto la possibilità di recupero sia delle somme stanziare in eccedenza negli anni passati, sia in caso di attribuzione di benefici ai dipendenti privi di legittimità. In altri termini, gli enti locali avrebbero potuto recuperare, in caso di inserimento di somme in eccedenza a quelle consentite dalla contrattazione ovvero in caso di attribuzione di indennità accessorie non in linea con il vigente quadro regolativo, attraverso un graduale riassorbimento delle risorse eccedenti e/o illegittime in quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondenti a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Le misure previste, dal sopra citato comma 7, prevedono anche la possibilità di recuperare, le citate somme in eccedenza e/o illegittime, mediante sia l'equivalenza delle spese risparmiate a seguito della soppressione delle posizioni dirigenziali, sia delle risorse risparmiate a seguito della diminuzione del *turn over* disposto dalla legge di stabilità 2016 rispetto alle precedenti facoltà assunzionali come definite dal d.l. n. 90/2014.

c) **Limitazione turn over**

TURN OVER			
ARTICOLO	COMMA	CONTENUTO	NOTE
16	9	Gli enti locali potranno procedere per il triennio 2016-2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente, facendo salve le assunzioni del personale eccedentario di area vasta.	In merito al riassorbimento del personale eccedentario di area vasta, con la circolare del 29 gennaio 2015, n. 1, il Dipartimento della funzione pubblica ha definito le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane.
		Sono sospese per gli anni 2017 e 2018, le agevolazioni previste per gli enti locali virtuosi, ossia con un rapporto spese del personale su spese correnti inferiori al 25%.	Tali enti locali avrebbero potuto procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite dell'80% dal 2014 e nel limite del 100% dall'anno 2015, relativamente al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Al fine di verificare l'impatto del citato *turn over*, la tabella che segue ne mostra le differenze.

Anno	D.L. n. 90/2014		DDL Stabilità 2016
	Enti non virtuosi	Enti virtuosi	
2014	60%	80%	==
2015	60%	100%	==
2016	80%	100%	25%
2017	80%	100%	25%
2018	100%	100%	25%

Le implicazioni previste nell'anno 2016 vanno in ogni caso decifrate al fine di comprendere le possibilità assunzionali dell'ente locale. L'anno 2016 dovrebbe rappresentare l'ultimo anno per il riassorbimento del personale eccedentario di area vasta, dove la legge di stabilità ne determina le eccezioni in termine di percentuale di riassorbimento. In questo caso gli enti non virtuosi potrebbero dedicare l'80% della spesa sostenuta relativamente alle cessazioni avvenute nell'anno precedente, percentuale che sale al 100% per gli enti che avessero avuto un rapporto tra spesa del personale e totale delle spese correnti inferiore al 25%. Ma va aggiunto che gli enti locali, oltre al personale di area vasta avevano la possibilità di assorbire le proprie capacità assunzionali nel caso in cui vi fosse stato assorbimento per:

- i vincitori di concorso le cui graduatorie erano state approvate entro il 31 dicembre 2014;
- il passaggio del personale da tempo parziale a tempo pieno.

Mentre a problemi particolari di interpretazione non si prestano le disposizioni riguardanti l'assunzioni dei vincitori di concorso, la possibilità del passaggio del personale, assunto sino dall'inizio a tempo parziale, a tempo pieno è ancora questione controversa. Militano a favore della legittimità del passaggio la circolare n. 1/2015 del Dipartimento della funzione pubblica, secondo la quale *"il legislatore vincola gli enti a destinare il 100% del turn-over alla mobilità del personale degli enti di area vasta, salvaguardando l'assunzione dei vincitori esclusivamente a valere sulle facoltà ordinarie di assunzione. Sono altresì salvaguardate le esigenze di incremento di part-time nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 3, comma 101, della legge n. 244/2007"*. Sul punto si è espressa anche la sezione delle autonomie (3), la quale aveva avuto modo di evidenziare come la legge n. 244/2007 non era stata minimamente menzionata in nessun punto nelle disposizioni contenute nel comma 424 della legge di stabilità 2015, concludendo sulla non necessità di esprimere un proprio orientamento in merito. Tuttavia, successivamente alla citata deliberazione della nomofilachia contabile, i giudici

3. Deliberazione n. 26/2015.

contabili pugliesi (4) avevano modo di precisare che *"in attesa che si concludano le procedure, previste dal comma 424 della legge di stabilità per il 2015, gli enti locali non possano procedere alla trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno in quanto fattispecie equiparata, dalla pregressa esaminata normativa, alla disciplina prescritta per le assunzioni a tempo indeterminato"*. Ma a dire il vero le motivazioni dei giudici contabili pugliesi non sembrano cogliere nel segno in quanto, le disposizioni del citato art. 3, comma 101, prevedono espressamente che *"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"*. Tale vincolo va, tuttavia, letto in coerenza con le disposizioni contrattuali le quali prevedono, all'art. 4, comma 5, C.c.n.l. 14 settembre 2000, che il dipendente può chiedere la trasformazione del suo contratto da tempo parziale a tempo pieno dopo un triennio dall'assunzione, condizionandola alla disponibilità del posto in organico. Ora, le disposizioni contenute nel comma 424 sono incluse nella legge di stabilità 2015 la quale possiede pari rango di legge speciale a quella della legge finanziaria del 2008, e quindi in caso di mancato intervento espresso su quest'ultima la stessa continuerà ad esplicare i suoi effetti cogenti in caso di copertura di posti disponibili in organico, tale è d'altra parte la posizione assunta dalla Sezione delle Autonomie. In questo caso, allora, le nuove disposizioni previste dalla legge di stabilità 2016 consentono agli enti locali di spendere a tale titolo esclusivamente capacità assunzionali che risultano ridotte (25% delle cessazioni dell'anno precedente), mentre si riespandono le capacità assunzionali da destinare alla ricollocazione del personale eccedentario di area vasta.

d) **Compensi dipendenti nel CDA delle Società Partecipate**

ELIMINAZION VERSAMENTO COMPENSI AL SALARIO ACCESSORIO			
ARTICOLO	COMMA	CONTENUTO	NOTE
16	10	Vengono eliminati i compensi ai dipendenti pubblici nominati dall'amministrazioni controllante quali membri del Consiglio di amministrazione.	Le precedenti disposizioni prevedevano che i compensi relativi ai dipendenti pubblici nominati dell'amministrazione titolare della partecipazione, o della società controllante in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza, venissero riversati al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio.

Le nuove disposizioni modificano la destinazione dei compensi dei membri dei consigli di amministrazione che siano dipendenti dell'amministrazione controllante, eliminando

4. Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Puglia, deliberazione 24 settembre 2015, n. 202.

la possibilità che tali compensi siano riassegnabili al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio, per essere successivamente distribuiti sulla base delle regole contrattuali. In questo caso la gratuità della prestazione, di tale personale nominato nel Consiglio di Amministrazione, farà sì che i relativi compensi restino acquisiti nelle società medesime.

e) **Trattamento accessorio del personale**

LIMITAZIONI SALARIO ACCESSORIO DIPENDENTI DELLA PA			
ARTICOLO	COMMA	CONTENUTO	NOTE
16	11	A decorrere dal 2016, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, non possono superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e, allo stesso tempo, è automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.	A tal riguardo la legge di stabilità 2014 aveva disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio fossero decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto della limitazione effettuata per il precedente quadriennio.

Come per le precedenti disposizioni previste nell'art. 9, comma 2-*bis* del d.l. n. 78/2010, anche nella costituzione del fondo a partire dall'anno 2016, si procederà alla verifica sia del non superamento degli importi stanziati nell'anno 2015 (nuova base di calcolo) sia della riduzione in proporzione alla semisomma del personale presente al 1° gennaio e al 31 dicembre di ogni anno. In altri termini, si applicheranno le stesse disposizioni previste nel d.l. n. 78/2010 con utilizzazione del file excel fornito dall'Aran, dove l'anno base diventa quello del 2015. Si ricordi come la legge di stabilità 2014 aveva disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio fossero decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto della limitazione effettuata per il precedente quadriennio. In questo caso, il primo problema che si pone riguarda l'esatta quantificazione delle riduzioni che dovranno essere applicate in via permanente nell'anno 2015. Tale riduzione qualificata come permanente non risulta ad oggi affatto scontata. La Ragioneria Generale dello Stato, dopo un lungo travaglio al fine di acquisire la registrazione da parte della Corte dei conti, ha emanato specifica circolare la n. 20/2015 che definisce esattamente la citata riduzione che dovrà essere applicata dagli enti locali sulla base della consistenza del fondo determinata nell'anno 2014, dopo che gli enti avevano proceduto alla verifica del non superamento del limite del 2010 e ridotto in misura proporzionale alla semisomma del personale presente nel periodo 2011-2014. Ma sull'interpreta-

zione data dal MEF le Corti territoriali non sono alla stessa conformi, in quanto sulla questione del cumulo delle riduzioni operate negli anni 2011-2014 militano ancora diverse sezioni regionali (5). In sostanza, secondo la posizione dei giudici contabili, a partire dal 2015, la vigente formulazione dell'art. 9, comma 2-*bis* del d.l. n. 78 del 2010 non prescrive più l'apposizione di un tetto al fondo destinato alla contrattazione integrativa, bensì il conteggio di una "minusvalenza fissa", data dalla somma delle decurtazioni apportate nel periodo 2011-2014.

Resta, tuttavia, evidente come attualmente l'unica strada da seguire, per il calcolo del fondo delle risorse decentrate, sia ancora quella della Ragioneria Generale dello Stato, la quale proprio a fronte delle prime divergenze emerse, ha preteso il parere di legittimità della sua circolare proprio dalla Corte dei conti.

Conclusioni

L'intervento del legislatore, ancora una volta rivolto alla riduzione della contrattazione integrativa e ad un inconsistente importo per i rinnovi contrattuali, presterà di nuovo il fianco a questioni di legittimità costituzionali che saranno sollevate sul punto. Si ricordi come in merito ai contratti collettivi la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 178/2015, le abbia considerate illegittime, in quanto reiterate più volte, tanto da assumere, un carattere strutturale e non più contingente. Ciò, tuttavia, non potrà che investire anche il trattamento accessorio che con la citata manovra tende a divenire strutturale e non più transitorio e, in aggiunta, non più giustificato dalla crisi finanziaria di natura eccezionale, a fronte ormai della consolidata opinione degli organi istituzionali (Istat, Banca d'Italia, OCSE, ecc.) dell'uscita dalla crisi finanziaria che aveva investito l'Italia in questi anni.

5. *Ex multis* Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Puglia, nelle deliberazioni n. 53/2015; n. 64/2015 e n. 97/2015, Corte dei conti, sez. regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 178 depositata in data 19 giugno 2015 e da ultimo la Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 28 ottobre 2015, n. 379.