



News Del Gaudens

N. 7 / 2015 – Anno II – 19 gennaio 2015

Sommario: **Sulle Principali novità in materia di legge stabilità e personale**

Prof. Arturo Bianco

Commi 16 e 17	Buoni pasto	Aumentata a 7 euro dallo 1 luglio 2015 la quota non sottoposta a tassazione dei buoni pasto “elettronici”
Comma 18	Regolarità contributiva	Semplificazioni alla regolarità contributiva del cedente dei crediti
Commi 254/256	Proroga blocco rinnovo CCNL	I CCNL sono bloccati per gli aumenti anche per il 2015. Prolungata al 2018 la misura della indennità di vacanza contrattuale
Comma 268	Assunzioni flessibili nelle regioni a statuto speciale	Consentita a regioni a statuto speciale, ivi compresi gli enti locali, la proroga per il 2015 dei rapporti di lavoro a tempo determinato
Commi 419/430	Riduzione dotazione organi del personale province e città metropolitane. Assunzioni negli enti locali e nello Stato	Dallo 1 gennaio le province delle regioni a statuto ordinario non possono: ricorrere a mutui per spese se non per l'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale, la tutela e valorizzazione dell'ambiente; effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, ivi incluse le procedure di mobilità; acquisire personale in comando; attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 (uffici di supporto agli organi di direzione politica) e 110 (incarichi dirigenziali a tempo determinato) del D.Lgs. n. 267/2000 e rapporti di lavoro flessibile; attribuire incarichi di studio e consulenza. La dotazione organica delle province e delle città metropolitane calcolata alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014, 8 aprile, è ridotta almeno del 50% per le province e del 30% per le città metropolitane rispetto alla spesa per il personale di ruolo in servizio. Entro la fine del mese di marzo le province devono individuare (previe relazioni sindacali) il personale che rimane nell'ente e quello

		<p>che deve essere collocato in mobilità. La Funzione Pubblica entro la fine di febbraio deve dettare i criteri per l'assegnazione del personale delle province in mobilità ad invarianza di posizione giuridica ed economica in godimento.</p> <p>Per gli anni 2015 e 2016 regioni ed enti locali destinano le risorse per le assunzioni ai vincitori dei concorsi conclusi entro il 2014 ed al collocamento del personale delle province in mobilità. Possono destinare le risorse ulteriori derivanti dalle cessazioni intervenute nel 2014 e nel 2015 al collocamento del personale delle province, fermo restando il rispetto dei vincoli del patto, ma superando i tetti della spesa del personale. Le assunzioni in violazione di questa disposizione sono nulle. Analoghe regole per le amministrazioni statali.</p> <p>Sono prorogati al 31 dicembre 2018 i termini per le stabilizzazioni dei lavoratori precari ex DL n. 101/2013.</p> <p>Fino alla conclusione delle procedure di mobilità il personale rimane in servizio presso le province e, con convenzioni, se ne possono avvalere comuni e regioni. Per il personale interessato ai processi di mobilità non ricollocato alla data del 31 dicembre 2016 è consentita la utilizzazione con rapporti a tempo parziale, in base all'anzianità contributiva e per quello ancora in esubero è disposto il collocamento in disponibilità.</p> <p>Per consentire il regolare funzionamento dei servizi per l'impiego e l'attuazione della cd "Garanzia per i giovani", le città metropolitane e le province possano finanziare i rapporti di lavoro necessari, ivi compresi quelli di cococo, con piani e programmi nell'ambito dei fondi strutturali. A tal fine il Ministero del lavoro può concedere anticipazioni delle quote europee e di cofinanziamento entro il tetto di 60 milioni.</p>
Comma 450	Incentivi alle Unioni e fusioni di comuni	I comuni istituiti per fusioni con un rapporto tra spesa personale e spesa corrente inferiore al 30% non hanno per i primi 5 anni vincoli per le assunzioni, fermo restando il tetto di spesa per il personale sostenuta dai singoli enti nell'anno precedente la fusione. Le spese di personale e le facoltà di assunzione per i comuni che partecipano ad unioni o convenzioni sono considerate in modo cumulativo. Finanziamento di 5 mln per le unioni
Comma 610	Convenzioni con cooperative sociali	Le convenzioni con le cooperative sociali di tipo B per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi con importo inferiore alla soglia comunitaria vanno stipulate previo lo svolgimento di procedure di selezione

La legge di stabilità per il 2015, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 29 dicembre 2014 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190), si presenta con un testo normativo di complessa lettura. Il ricorso al voto di fiducia parlamentare, come ormai consuetudine degli ultimi anni, ha condotto all'approvazione di un

unico articolo con ben 735 commi. Le disposizioni che riguardano il pubblico impiego locale sono numericamente inferiori rispetto agli scorsi anni, ma rivestono comunque una significativa importanza, soprattutto in relazione al riassetto istituzionale delle autonomie locali avviato con la legge "Delrio".

I principali commi di interesse per la materia

Comma 113: Disapplicazione delle penalizzazioni sui trattamenti pensionistici

Vengono disapplicate le disposizioni di cui all'articolo 24, comma 10, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 in materia di riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici, limitatamente ai soggetti che maturano il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017. Di conseguenza, per i pensionamenti che decorrono dal 1° gennaio 2015 e fino al 31 dicembre 2017, ciò che rileva al fine del diritto e del calcolo della pensione è l'intera anzianità contributiva maturata, indipendente dall'età anagrafica al momento del pensionamento.

Come noto, la disposizione citata aveva imposto una penalizzazione pari all'1% per ciascuno degli anni mancanti al compimento dei 62 anni e al 2% per quelli mancanti al compimento dei 60. Inoltre, nel calcolo dell'anzianità contributiva, il legislatore aveva escluso diverse tipologie di assenze coperte da contribuzione figurativa, costringendo molti lavoratori a posticipare l'accesso al pensionamento per recuperare tali periodi.

Per i pensionamenti successivi alla legge di stabilità non sarà applicata dunque alcuna penalizzazione ai fini del calcolo, né i datori di lavoro pubblici saranno più tenuti a ricercare e dichiarare le assenze dei dipendenti prossimi a pensione. Questa sospensione vale però nel solo periodo che va dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017, mentre a partire dal 2018 riprenderà efficacia il regime delle penalizzazioni, e allo stesso modo non è ipotizzabile una "sanatoria" per i trattamenti pensionistici erogati in precedenza.

Commi da 421 a 427: ricollocazione del personale delle Province e delle Città Metropolitane

L'attuazione del disegno di riforma istituzionale avviato con la "legge Delrio" (Legge 7 aprile 2014, n. 56) determina effetti dirompenti sul personale in forza alle Province, e coinvolge "a cascata" la programmazione delle assunzioni di tutte le altre Amministrazioni territoriali e centrali. La dotazione organica delle province è ridotta in misura pari al 50% rispetto alla spesa di personale sostenuta alla data dell'entrata in vigore della legge 56; per le città metropolitane e le province di Sondrio, Verbano - Cusio - Ossola e Belluno la riduzione è del 30% (comma 421). Entro 90 giorni deve essere individuato il personale che rimane a questi enti e quello da destinare alla mobilità (comma 422).

Per salvaguardare le possibilità di ricollocazione di questi ultimi, Regioni ed Enti locali sono tenuti a destinare i margini assunzionali maturati negli anni 2015 e 2016 esclusivamente all'assunzione di eventuali vincitori di concorso in graduatorie vigenti e alla ricollocazione delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Le spese per il personale ricollocato non rilevano ai fini del calcolo del tetto di spesa di personale di cui all'art. 1 comma 557 e seguenti della Legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le assunzioni effettuate in violazione di questi vincoli sono nulle di diritto (comma 424).

Le facoltà per le assunzioni negli enti locali dal 1 gennaio 2015 si possono dunque riassumere come segue:

- I margini assunzionali maturati nel 2015 e 2016 (ad esempio, per gli enti con rapporto spesa di personale su spesa corrente superiore al 25%, il 60% sulle cessazioni del 2014 e l'80% delle cessazioni del 2015), sono destinati all'inserimento dei vincitori di concorso (ovviamente non sono da considerare tali gli idonei in graduatoria) e/o alla ricollocazione del personale in mobilità:

- Per la sola ricollocazione del personale in mobilità si può arrivare al 100% della spesa del personale cessato negli anni 2014 e 2015, anche se il parametro citato risulti superiore al 25%;
- Non possono essere quindi attivati altri concorsi per assunzioni a tempo indeterminato, pena la nullità dell'assunzione, fino alla completa ricollocazione del personale soprannumerario.

L'analisi del comma 424 apre alcune possibili letture interpretative. Innanzitutto, l'espresso riferimento alle facoltà assunzionali 2015 e 2016, sembra escludere dal campo di applicazione di questa norma le cessazioni di periodi anteriori; di conseguenza, i resti assunzionali maturati dalle cessazioni 2013, e quindi già utilizzabili nella programmazione 2014, sembrano essere ancora disponibili per altri utilizzi, ivi compresa la conclusione di concorsi già attivati in precedenza.

Il regime limitativo fissato temporalmente fino alla fine del 2016, è subordinato alla "completa ricollocazione del personale soprannumerario". Non è chiaro a quale livello territoriale il riassorbimento del personale ex-provinciale debba essere considerato: la lettera del comma 424 precluderebbe nuovi concorsi in presenza di residuo personale da ricollocare ovunque esso si trovi, ma il combinato disposto con l'art. 33 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, che prevede la ricollocazione del personale in mobilità sul solo territorio regionale, induce a una valutazione più circoscritta. Sull'applicazione di questo comma c'è sicuramente da attendersi chiarimenti interpretativi a vari livelli, anche in relazione all'iter procedurale da seguire per riassegnare il personale eccedentario che presenta oggi molte incognite.

Analoghi vincoli a nuove assunzioni dall'esterno sono posti alle Amministrazioni centrali (comma 425). Sono prorogate fino al 2018 le disposizioni dell'art. 4 del D.L. 31 agosto 2013 n. 101; ricordiamo che tale norma, nel prevedere la possibilità di attivare la "stabilizzazione" di personale interno con una rilevante anzianità a tempo determinato, consente la partecipazione anche a personale dipendente delle Province presso le quali l'Amministrazione reclutante ha sede, come se fosse personale proprio (comma 426).

Fino alla conclusione delle procedure di mobilità obbligatoria (cioè fino al 30 aprile 2019), Regioni ed Enti locali possono avvalersi del personale interessato mediante apposita convenzione, i cui oneri sono a carico dell'ente utilizzatore (comma 427).

Comma 450: promozione aggregazioni e gestioni associate in tema di spesa di personale

Il legislatore interviene per favorire i processi aggregativi tra Amministrazioni locali, attraverso fusioni e Unioni di Comuni, utilizzando la leva di agevolazioni per la spesa di personale. Ricordiamo che il 31 dicembre 2014 è scaduto il termine per l'attuazione delle gestioni associate delle funzioni fondamentali previste dal DL 31 maggio 2010, n. 78; né la Legge di stabilità, né il decreto "Milleproroghe" approvato il 24 dicembre scorso, hanno prorogato questa scadenza.

Con il comma 450 si stabilisce che:

1. i Comuni risultanti da fusione che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, godono per 5 anni dalla fusione di un regime agevolato quanto a facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato. Resta tuttavia il divieto di superamento della somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno precedente alla fusione: in sostanza, vi è facoltà di attivare nuove assunzioni senza limiti predeterminati, se non nel rispetto del tetto di spesa preesistente alla fusione. Si pone in questo caso un problema di coordinamento con i commi 421-427 esaminati in precedenza, ma il carattere di specialità della disposizione per i nuovi Comuni istituiti a seguito di fusione sembra prevalere.
2. Nei processi associativi previsti dall'art. 14 del DL 31 maggio 2010, n. 78 (gestione delle funzioni fondamentali in Unione o in convenzione, nei comuni sotto i 5000 abitanti), le spese di personale e i vincoli alle assunzioni sono considerati in maniera cumulata tra gli enti aderenti, fermo restando l'invarianza della spesa complessivamente considerata, secondo quanto disposto dall'attuale art. 32 del TUEL. Attraverso questo comma si attribuisce agli enti facenti parte dell'area vasta la possibilità

di operare compensazioni di spesa fra di essi, dando vita di fatto ad un unico grande aggregato su cui valutare i limiti previsti dalla normativa vigente, e di fatto consentendo il superamento dei vincoli esistenti se bilanciati da corrispondenti spazi non utilizzati in altri comuni. Anche in questo caso, l'intento del legislatore è senza dubbio apprezzabile ma pone problemi applicativi e di coordinamento con le altre disposizioni in materia di spesa di personale: si pensi infatti alla possibile coesistenza, nella stessa unione o convenzione, di diversi regimi limitativi per enti soggetti o non soggetti al Patto di stabilità. In ogni caso, è consigliabile in sede di prima applicazione utilizzare questa facoltà con stretto riferimento alle esigenze legate all'implementazione dei servizi associati, ad esempio nei casi in cui le necessità di reclutare nuovo personale confliggono con margini di spesa o resti assunzionali molto frammentati tra i diversi Comuni.

Legge di Stabilità, Milleproroghe e Decreto Iperf, il nuovo quadro assunzionale degli enti locali V. Giannotti (www.ilpersonale.it 13/1/2015)

Il quadro assunzionale per i Comuni è stato rivoluzionato dall'intervento legislativo di fine anno. Le nuove norme inserite, con il maxi emendamento, nella legge di stabilità 2015 (comma 424 Legge 23 dicembre 2014, n. 190, pubblicata in G.U. n. 300 29 dicembre 2014) obbligano gli enti locali ad assorbire in via prioritaria i soli vincitori di concorso, la cui graduatoria sia stata approvata prima dell'entrata in vigore della citata legge, mentre la parte restante dovrà essere destinata all'assunzione del personale posto in esubero delle Province, le cui dotazioni organiche sono state dimezzate (si parla di circa 20.000 potenziali esuberanti). Vediamo da vicino il quadro assunzionale degli enti locali, ripercorrendo in ordine cronologico la legislazione tuttora vigente.

LE LIMITAZIONI PREVISTE DAL DECRETO IRPEF

La prima limitazione, particolarmente impattante, per gli enti locali è rinvenibile nelle disposizioni di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, circa il rispetto dei tempi medi di pagamento. Il comma 2 del citato articolo prevede che *“Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell'attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione”*. Con successivo d.P.C.M. del 22 settembre 2014, pubblicato nella G.U. n.265 del 14 novembre 2014, l'art. 9 fornisce il corretto calcolo al fine del rispetto delle disposizioni di cui al citato art. 41. La parte più importante riguarda:

- Sia l'algoritmo del calcolo dei tempi medi di pagamento che dovrà essere effettuato come *“somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento”*;
- Sia la definizione di *“transazione commerciale”*, la cui interpretazione autentica è stata fornita dall'art.24, comma 1, della legge 30 ottobre 2014, n.161, la quale dispone che *“... si interpreta nel senso che le transazioni commerciali ivi considerate comprendono anche i contratti previsti dall'articolo 3, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”*.

Trattasi, pertanto, di un calcolo ponderato sulle somme pagate (evitando di pagare solo quelle di minore consistenza), dove sono inclusi tutti i pagamenti ivi inclusi quelli in conto capitale. Il rispetto del parametro per moltissimi Comuni non appare affatto scontato e le ripercussioni sono indirizzate, in modo particolare, a tutti quegli enti che ricevono in ritardo le somme per investimenti finanziate

con fondi regionali, che evitando di anticipare gli importi per il rischio di sfioramento del patto di stabilità, aumentano i tempi medi di pagamento nei confronti dei fornitori. Molti di questi pagamenti sono anche di importo rilevante, incidendo in tal modo sul rispetto dei tempi medi di pagamento previsto dalla normativa.

La sanzione, in caso di pagamenti effettuati oltre i termini disposti dalla norma, è identica a quella in caso di violazione del patto di stabilità, inibendo qualsiasi tipologia di assunzione agli enti locali (a tempo indeterminato, con contratti di lavoro flessibile, le mobilità anche se neutre e quant'altro). Va, infine, precisato come la recente deliberazione n. 27/2014 della Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, vieti agli enti locali di poter portare i resti non spesi nel o negli anni successivi, con la conseguenza che le mancate assunzioni per gli enti inadempienti, che avessero violato gli obblighi del rispetto dei tempi di pagamento, saranno irrimediabilmente perse. Risolto il problema, in via preliminare, del rispetto dei termini di pagamento, l'analisi che segue riguarda le disposizioni legislative in tema di assunzioni, per la restante parte degli enti adempienti.

LE CAPACITA' ASSUNZIONALI DEL DECRETO PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il d.l. n. 90/2014 ha ampliato le capacità assunzioni degli enti locali, rispettosi del patto di stabilità e dei vincoli di riduzione delle spese di personale, prevedendo le seguenti possibilità:

- AI fini del rispetto delle disposizioni della riduzione delle spese del personale (art.1 comma 557 legge finanziaria 2007), la base di calcolo è stata allargata includendo non più la riduzione della spesa rispetto all'anno precedente, bensì la riduzione rispetto alla spesa media sostenuta nel triennio 2011-2013;
- Nell'anno 2014 e 2015 la capacità assunzionale è aumentata dal 40% al 60% della spesa riferita alle cessazioni registrate nell'anno precedente, mentre negli anni 2016 e 2017 la citata percentuale è aumentata all'80% per giungere al 100% nell'anno 2018;
- Le assunzioni flessibili (personale a tempo determinato ed altre assunzioni flessibili), la cui precedenti limitazioni permettevano assunzioni per una spesa non superiore al 50% di quella sostenuta nell'anno 2009, si amplia fino al 100% (la Corte dei Conti della Lombardia non parla invece di limiti e la questione è ora al vaglio della sezione delle Autonomie).

A fronte di tale ampliamento assunzionale, le amministrazioni locali, a fronte delle continue riduzioni del proprio personale, avevano accolto con grande favore alla nuova politica del Governo, circa l'estensione degli spazi assunzionali, a partire dall'anno 2015, a fronte dell'annunciato ricambio generazionale già in diverse riprese scandito dal Ministro Madia.

I NUOVI VINCOLI DELLA LEGGE DI STABILITA' 2015

I nuovi vincoli, circa lo sfruttamento delle nuove capacità assunzionali, sono stati inseriti nell'indicato comma 424, della legge di stabilità 2015, il quale obbliga, pena la nullità di diritto dei contratti stipulati, a destinare tutte le capacità assunzionali negli anni 2015 e 2016, esclusivamente per assorbire i vincitori di concorso, le cui graduatorie siano state approvate prima del 29 dicembre 2014, mentre la parte restante dovrà essere destinata ad riassorbire il personale eccedentario provinciale, che dovrà essere definito dalle stesse Province entro il termine del 31 marzo 2015.

Da tali nuove disposizioni ne discende l'inibizione, da parte degli enti locali, di:

- Assumere i vincitori di concorso le cui graduatorie siano state definite oltre i termini del 29/12/2014;
- Effettuare lo scorrimento di graduatorie valide;
- Procedere all'aumento delle ore del personale originariamente assunto a part time con passaggio a tempo pieno;
- Procedere all'assunzione a tempo indeterminato, del personale a tempo determinato inserito nelle procedure di stabilizzazioni di cui al d.l. n. 101/2013. Tuttavia, proprio per tale personale, il comma 426 ha prorogato al 31 dicembre 2018 la citata disciplina volta al superamento del precariato.

Va, infine, aggiunto che le eventuali assunzioni del personale in esubero delle Province assorbito dal Comune, non rilevando al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, permetterebbe agli enti che ne avessero la capacità, sia da un punto di vista di sostenibilità finanziaria che in merito al rispetto del patto di stabilità, di espandere la spesa del personale (per assunzioni flessibili e/o mobilità neutra).

IL DECRETO MILLEPROROGHE E LA MANCATA ESTENSIONE AGLI ENTI LOCALI

Il d.l. 31 dicembre 2014, n. 192 (proroga dei termini previsti dalle disposizioni legislative), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.302 del 31 dicembre 2014, ha previsto all'art.1 comma 2 che *“Il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, relative alle cessazioni verificatesi nell'anno 2013, previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dall'articolo 66, commi 9 - bis e 13 -bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, è prorogato al 31 dicembre 2015 e le relative autorizzazioni ad assumere, ove previste, possono essere concesse entro il 31 dicembre 2015”*. Tuttavia, tali disposizioni non sono applicabili agli enti locali, a meno che, in sede di conversione in legge, vi sia la citata estensione. Il vantaggio di una ampliamento anche agli enti locali, potrebbe far salve le assunzioni attivate e non concluse nell'anno 2014, mediante utilizzazione dei resti assunzionali non spesi che, altrimenti, verrebbero persi, a fronte dei vincoli interpretativi della Sezione delle Autonomie sopra citata

sabato 10 gennaio 2015

ItaliaOggi – pag.27 Dirigenti a contratto, assunzioni bloccate

Gli enti locali non potranno assumere dirigenti a contratto, ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del dlgs 267/2001, in combinazione con l'articolo 19, comma 6, del dlgs 165/2001. È l'effetto del congelamento biennale delle assunzioni, per gli anni 2015 e 2016, imposto dall'articolo 1, comma 424, della legge 190/2014.

Nonostante la norma sia espressamente riferita solo al divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato, se non per i vincitori dei concorsi inseriti in graduatorie vigenti o approvate al 31/12/2014 o per i dipendenti delle province in sovrannumero, i suoi effetti si estendono anche alle assunzioni dei dirigenti a contratto.

Soccorre allo scopo la sia pure poco persuasiva deliberazione della sezione autonomie della Corte dei conti 12 giugno 2012. In risposta al quesito se la spesa per le assunzioni dei dirigenti a tempo determinato ex articolo 110 del dlgs 267/2000 rientrasse o meno nei vincoli stabiliti dall'articolo 9, comma 28, del dl 70/2010 e, dunque, nel 50% della spesa sostenuta per lavoro flessibile nel 2009, la sezione ha ritenuto che le assunzioni di dirigenti a contratto fossero sottratte a detto vincolo. Secondo la sezione, i primi due periodi dell'articolo 19, comma 6-quater del dlgs 165/2001 vigente prima della modifica operata col dl 90/2014 «sottraggono gli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, conferibili dagli enti locali ex art. 110, comma 1 del Tuel, ai vincoli assunzionali previsti dall'articolo 9, comma 28, del dl 78/2010 nonché al vincolo assunzionale, già previsto dall'art. 76, comma 7, primo periodo, seconda parte (entro il limite del 40% della spesa per cessazioni dell'anno precedente)». La sezione autonomie ha ritenuto, sulla base dell'interpretazione letterale del testo allora vigente dell'articolo 19, comma 6-quater, emergesse l'intento del legislatore di sottoporre il conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato ex articolo 110, comma 1, «ai soli vincoli di spesa e assunzionali ai quali è soggetto l'ente per il tempo indeterminato. Ciò, al fine di svincolare l'amministrazione territoriale da ulteriori restrizioni assunzionali riservate a determinate categorie di personale, occupandosi quindi di bilanciare gli effetti occupazionali conseguenti alla disciplina di contenimento degli incarichi dirigenziali a contratto con quella per il lavoro a tempo indeterminato e non anche con quella che regola i rapporti di lavoro a tempo determinato o flessibile». In sostanza, la Corte dei conti considera che poiché l'articolo 110, comma 1, del Tuel consente assunzioni a tempo determinato di dirigenti ma su fabbisogni stabili della dotazione organica, unica ipotesi ammessa, dunque, di contratti flessibili come alternativa a quelli a tempo indeterminato, detti contratti debbano rispettare non il tetto di spesa al lavoro flessibile, bensì i

tetti di spesa per il turnover dei dipendenti a tempo indeterminato. In effetti, al di là del supporto ermeneutico fornito dalla magistratura contabile, se un ente locale decidesse nel biennio 2015-2016 di coprire, sia pure solo a tempo determinato, un posto della dotazione organica dirigenziale «consumando» così la spesa del turnover a propria disposizione, impedirebbe a dirigenti delle province o vincitori di concorsi per qualifica dirigenziale aventi i requisiti stabiliti dalla legge 190/2014 di essere ricollocati o ottenere la immissione in servizio. Dunque, il ricorso alle assunzioni di dirigenti a contratto vanificherebbe la ricollocazione dei circa 750 dirigenti provinciali che si troveranno in sovrannumero da qui al 31 marzo prossimo, in attuazione della legge di Stabilità 2015. Conseguentemente, le assunzioni di dirigenti a chiamata dovranno considerarsi nulle.

lunedì 12 gennaio 2015

Il Sole 24 ORE – pag.27 Personale. Opportunità e rischi della «liberalizzazione»

Dai decentrati una «falla» al blocco degli stipendi

La liberalizzazione in materia di contratti decentrati e di trattamento economico dei dipendenti degli enti locali, introdotta dalla legge di stabilità 2015, apre prospettive delicate nelle amministrazioni. La legge 190/2014 non ha prorogato la validità di norma che imponevano limiti alle voci di busta paga e al fondo per il salario accessorio (si veda Il Sole 24 Ore del 5 gennaio), e l'incremento di queste somme deve essere gestito con estrema cautela.

Il blocco del contratto collettivo nazionale di lavoro, prorogato al 2015 dalla medesima legge di stabilità (comma 254) può spingere le organizzazioni sindacali a cercare di recuperare i mancati aumenti retributivi in sede decentrata. Ma le risorse a disposizione di parte stabile sono limitate a quegli elementi non decurtati per effetto della storicizzazione del taglio al fondo imposto dal testo attuale dell'articolo 9, comma 2-bis del Dl 78/2010. Un esempio potrebbe essere rappresentato dalla retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti che cesseranno dal 2015. Queste risorse, inoltre, possono essere già state assorbite dalle progressioni economiche riconosciute nel periodo 2011-2014, che, da mero valore giuridico, tornano da quest'anno ad avere effetti anche nella busta paga.

La tentazione, allora, si sposta sulle risorse variabili. Comportamento che può essere favorito dalla disponibilità di budget di spesa derivante dall'impossibilità di sostituire integralmente il personale che viene a interrompere il proprio rapporto di lavoro. Restando fermo, infatti, il riferimento alla media della spesa di personale correlata al triennio 2011-2013 ed essendo consentite, in via generale, sostituzioni del personale cessato nel limite del 60%, è probabile che possano sorgere margini di manovra. Ma questo vuol dire, con ogni probabilità, ricorrere a quelle norme del contratto (contratto nazionale del 1° aprile 1999, articolo 15, commi 2 e 5) tanto osteggiate dagli ispettori in sede di verifica. Pur praticando questa strada, rischiosa, ai dipendenti potrà essere riconosciuta solo la produttività o, meglio, una somma legata alla performance. Ma il finanziamento per questa via di nuove progressioni economiche porterebbe al disequilibrio del fondo per le risorse decentrate.

Meno problematico, anche se più complesso, sembra essere l'utilizzo dei piani di razionalizzazione, che, a questo punto, dovrebbero essere esclusi da qualsiasi vincolo. Nella stessa condizione appaiono i compensi che specifiche disposizioni di legge destinano all'incentivazione del personale.

Non sarebbe la prima volta che, in tempi di vacche magre, gli interpreti istituzionali forzino la mano verso una posizione maggiormente restrittiva, che potrebbe andare anche oltre il tenore letterale della norma. Così, quella che la disposizione definisce come decurtazione a regime delle risorse secondo l'importo raggiunto nel 2014 diventi un nuovo limite, recuperando, in tal modo, il vincolo del 2010.

Italia Oggi 16 gennaio - La Funzione pubblica vuole subordinare il passaggio agli enti alle decisioni delle p.a. statali Province, mobilità senza freni

Non è condizionata ai posti presso gli uffici giudiziari Il processo di mobilità dei dipendenti delle province in sovrannumero verso regioni e comuni non è subordinato all'individuazione dei posti disponibili presso le amministrazioni statali, in particolare gli uffici giudiziari.

Secondo quanto risulta a ItaliaOggi presso gli uffici della Funzione pubblica si starebbe facendo largo un'interpretazione secondo la quale la mobilità dei circa 20 mila dipendenti provinciali verso gli enti locali resta condizionata all'individuazione dei posti disponibili nei tribunali e altri uffici dell'amministrazione della giustizia.

Con la conseguenza di congelare le assunzioni nelle autonomie fino al completo espletamento della procedura. Tale tesi si fonda sull'articolo 1, comma 425, della legge 190/2014, ove si parla della ricollocazione dei dipendenti provinciali «in via prioritaria» appunto negli uffici giudiziari.

Tuttavia, simile chiave di lettura è da considerare certamente erronea, in quanto basata sull'estrapolazione dell'espressione «in via prioritaria» dal contesto della norma. Dalla lettura della norma, risulta assolutamente chiaro che la priorità dei trasferimenti dei dipendenti provinciali in sovrannumero opera esclusivamente tra le amministrazioni statali: una volta realizzato il monitoraggio previsto dalla norma (ma basterebbe attuare l'articolo 2, comma 13, del dl 95/2012), i dipendenti provinciali destinati alle amministrazioni dello Stato dovrebbero transitare con priorità presso gli uffici statali.

Non è corretto ritenere che tale priorità travalichi i confini delle amministrazioni statali e travolga regioni e comuni, nei confronti dei quali è il comma 424 a regolare le modalità della mobilità dei dipendenti provinciali in sovrannumero, senza subordinazione alcuna ad una preventiva ricollocazione presso le amministrazioni statali.

Del resto, se così fosse, si rischierebbe di tenere inchiodati i comuni per lunghissimi mesi. Non c'è da nascondersi che le amministrazioni statali porterebbero a compimento le rilevazioni richieste dal comma 425 della legge 190/2014 in un arco di tempo di moltissimi mesi.

Se ciò condizionasse l'attivazione delle mobilità, si creerebbero una serie di danni notevolissimi. In primo luogo ai dipendenti provinciali, che vedrebbero sprecati molti dei 24 mesi a disposizione per ricollocarsi. In secondo luogo, per i comuni, che non potendo assumere per concorso, sono costretti ad acquisire per mobilità i dipendenti provinciali in sovrannumero, ma dovrebbero restare in stand by per moltissimo tempo, con danno alla gestione dei servizi. In terzo luogo, subirebbero un doppio danno le province. Infatti, prima lo Stato le depauperava di 1 miliardo nel 2015 (2 nel 2016 e 3 dal 2017 in poi), ma, se dovesse condizionare l'attivazione delle mobilità all'elefantica modalità operativa prevista dal comma 425, costringerebbe le province a tenere in servizio i dipendenti in sovrannumero, accollandosi una spesa di personale che assolutamente non possono più sostenere

venerdì 16 gennaio 2015

ItaliaOggi – pag.35

Per i sindaci è l'unica chance per coprire le carenze di organico

I comuni hanno fretta di acquisire i lavoratori provinciali

I comuni hanno voglia e fretta di acquisire i dipendenti provinciali in sovrannumero. Le amministrazioni provinciali sono da giorni, ormai, letteralmente prese d'assalto da quesiti, telefonate e interlocuzioni dei sindaci, che mostrano di voler guardare come opportunità da cogliere al volo l'assunzione dei dipendenti provinciali. Si può affermare che presso le amministrazioni locali sia passato il messaggio della legge 190/2014: per gli anni 2015-2016 l'unico sistema di coprire gli organici (al netto della possibilità di immettere in servizio i vincitori dei concorsi tratti da graduatorie vigenti o approvate all'1/1/2015) è reclutare i dipendenti provinciali in sovrannumero. I sindaci, nonostante i vincoli imposti dalla norma tali da ingabbiare fortemente l'autonomia pur costituzionalmente riconosciuta ai comuni, sono molto interessati alle opportunità comunque offerte. Fanno molto gola, ad esempio, tra i dipendenti provinciali che con molta probabilità potrebbero finire in sovrannumero gli agenti dei corpi di polizia provinciale. Infatti, i sindaci potrebbero rafforzare la dotazione degli agenti potendo andare a colpo sicuro, senza affrontare le fatiche legata alla formazione che richiede un'attività molto specialistica. Ovviamente, la gran parte dei dipendenti provinciali in sovrannumero avrà profili professionali di carattere amministrativo: tali figure, tuttavia, sono comunque necessarie ai comuni e anche in questo caso i sindaci potrebbero contare sull'esperienza professionale di lavoratori già a conoscenza delle regole generali di

funzionamento di una macchina particolare qual è l'ente locale. Difficilmente, dunque, i sindaci metteranno in piedi pratiche ostruzionistiche alle disposizioni dell'articolo 1, comma 424, della legge 190/2014. Semmai, al contrario, hanno molta fretta. Dovendo rinunciare ad assunzioni per mobilità volontaria e alla predisposizione di concorsi, hanno tutto l'interesse a che il processo del trasferimento dei dipendenti provinciali sia gestito nel modo più celere possibile, per poter effettuare una programmazione delle assunzioni credibile e seria, ma soprattutto coprire i posti vacanti dei comuni quanto prima. Sarà, dunque, fondamentale che le province collochino al più presto i propri dipendenti negli elenchi nominativi dei soprannumerari, come richiesto dall'articolo 2, comma 13, del dl 95/2012 e che il ministro della funzione pubblica approvi il decreto previsto dall'articolo 30, comma 2, del dlgs 165/2001, contenente i criteri per i procedimenti di mobilità, così da permettere al sistema degli enti locali di fruire, quanto meno, di una razionalizzazione interna.

Le assunzioni nelle regioni e negli enti localiC. Dell'Erba (www.ilpersonale.it 19/1/2015)

Sono assai pesanti i vincoli dettati dalla legge di stabilità 2015, legge n. 190/2014, alle assunzioni di personale nelle regioni e negli enti locali, nonché nelle amministrazioni statali, per gli anni 2015 e 2016. Siamo in presenza di una scelta che si muove in direzione assai diversa, per non dire opposta, rispetto alle indicazioni dettate dal d.l. n. 90/2014 appena la scorsa estate. Alla base di questa scelta legislativa il tentativo di risolvere i problemi legati alla applicazione delle previsioni della stessa legge di stabilità che impongono un drastico taglio di personale alle province, il 50% che scende al 30% nelle città metropolitane e nelle province montane che confinano con altre nazioni. Con questi vincoli il legislatore vuole spingere le amministrazioni locali e regionali, nonché le stesse amministrazioni statali, a dare corso all'assorbimento del personale messo in mobilità dalle province. È una operazione assolutamente inedita e che si scontra con l'assenza di risorse aggiuntive e con la condizione di pesante difficoltà in cui si dibattono le amministrazioni locali.

Da queste premesse discende la sanzione assai drastica che è disposta per le amministrazioni che non rispettano i vincoli dettati dal legislatore: le assunzioni effettuate senza rispettare le prescrizioni legislative determinano la nullità delle stesse. Con tutti gli effetti che si determinano sulla responsabilità dei soggetti che danno corso a queste procedure.

IL VINCOLO

La disposizione stabilisce che per gli anni 2015 e 2016 le regioni e gli enti locali possono destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato di personale derivanti dalla applicazione delle norme in vigore, norme contenute nel d.l. n. 90/2014, unicamente per le seguenti 2 finalità:

1. "immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge";
2. "ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità".

Per favorire le assunzioni dei dipendenti delle province in mobilità è prevista un'altra disposizione. Le assunzioni di questo personale possono essere effettuate anche in modo da superare i tetti di spesa per le assunzioni e fino a dare applicazione in modo integrale al risparmio derivante dalle cessazioni di tale personale. Quindi si possono superare i tetti del 60% della spesa del personale cessato come limite alle nuove assunzioni previsto per il 2015 e si potrà superare il tetto dello 80% previsto per gli anni 2016 e 2017 e dare corso nel 2015 alla utilizzazione del 100% dei risparmi derivanti dalle cessazioni del personale. Il legislatore stabilisce inoltre che queste spese non si calcolano per il rispetto del tetto di spesa per il personale dal comma 557 e smi della legge n. 296/2006, cioè la spesa media sostenuta per il personale nel triennio 2011/2013. Occorre, per potere utilizzare questa disposizione, che le amministrazioni abbiano rispettato il patto di stabilità e che i relativi oneri siano sostenibili da parte del bilancio dell'ente.

La norma è molto rigida; essa non lascia spazio alla indizione di nuovi concorsi o, per meglio dire, alla assunzione di personale a seguito di procedure concorsuali effettuate a partire dal 2015. Occorre considerare che le amministrazioni devono continuare a rispettare i vincoli dettati dal legislatore: il rispetto del patto di stabilità e del tetto alla spesa del personale, che ricordiamo sulla base del d.l. n. 90/2014 deve essere calcolato sulla spesa media del triennio 2011/2014. Il tetto alla spesa del personale può essere derogato nella ipotesi di assunzione di personale messo in mobilità dalla

provincia.
La disposizione stabilisce in modo molto secco e tranchant che le “assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle”, quindi la sanzione più dura conosciuta dall’ordinamento. Gli enti locali e le regioni sono tenuti a comunicare al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero per gli Affari regionali ed a quello dell’Economia e delle Finanze il numero dei dipendenti che vengono ricollocati o sono ricollocabili sulla base delle disposizioni prima ricordate.

LA STABILIZZAZIONE

Vengono dettate dalla stessa legge n. 19072014, c.d. di stabilità 2015, le seguenti 3 proroghe alle disposizioni per la stabilizzazione dei lavoratori precari. Tali proroghe allungano sostanzialmente fino alla fine del 2018, il termine iniziale era fissato al 31 dicembre 2016, la possibilità di utilizzare le norme di stabilizzazione speciali dettate dal d.l. n. 101/2013.

Le proroghe sono le seguenti:

1. il termine per dare corso a procedure interamente riservate ai precari, quindi alla applicazione delle previsioni di cui al d.l. n. 101/2013, nel rispetto del tetto del 50% della spesa dedicata alle nuove assunzioni;
2. il termine per l’assunzione dei lavoratori socialmente utili sulla base delle graduatorie predisposte dalle regioni, sempre in applicazione delle previsioni dettate dal citato d.l. n. 101/2013;
3. il termine per la proroga dei rapporti di lavoro precario che le amministrazioni hanno deciso di inserire nell’ambito del programma del fabbisogno e per le quali sono state avviate le procedure di assunzione.

Dal dettato letterale e dal riferimento contenuto nella premessa del comma 426, cioè della disposizione che detta questa disciplina, alle “previsioni di cui ai commi da 421 a 425”, vale a dire alla necessità di trovare un nuovo posto di lavoro ai dipendenti che le province collocano in soprannumero e di conseguenza in mobilità, si deve trarre la conclusione che le procedure di stabilizzazione non possono portare a nuove assunzioni negli anni 2015 e 2016. Il che spiega peraltro la proroga al 2018 del termine per l’applicazione delle previsioni del d.l. n. 101/2013. Si deve pervenire a tale conclusione in quanto nel biennio in esame le uniche procedure di assunzione riguardano solamente i vincitori dei concorsi conclusi alla data del 31 dicembre ed il personale collocato in soprannumero dalle province stesse.

I PROBLEMI APERTI

Riassumiamo i principali problemi interpretativi sollevati dalla applicazione della disposizione, dubbi che in buona parte nascono dalla formulazione innovativa rispetto alle precedenti regole. Il primo dubbio riguarda l’ambito di applicazione della disposizione: viene previsto dal legislatore che le nuove regole si applichino alle risorse che le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente. Dalla disposizione sembra che i vincoli non si applichino alle risorse che le regioni e gli enti locali hanno destinato nel 2014 alle assunzioni a tempo indeterminato, ovviamente per le parti in cui tali risorse non sono state integralmente utilizzate. Quindi, se un comune ha in corso una procedura concorsuale finanziata con la programmazione del 2014, sembra che questa possa procedere ed

arrivare a conclusione con la assunzione del personale previsto. E' questa una lettura estensiva che sembra essere consentita dalla disposizione, ma che sembra cozzare con le nuove regole dettate dalla armonizzazione del sistema contabile, in base alle quali queste risorse vanno comprese tutte tra quelle del 2015, con il che si rientra nell'ambito di applicazione delle nuove regole. Appare quindi necessario che vi siano dei chiarimenti, la cui necessità si impone in particolare alla luce della gravità della sanzione irrogata dal legislatore, cioè la nullità delle assunzioni effettuate in violazione di questa disposizione. La lettura più restrittiva che la norma sembra consentire è che le intere risorse destinate negli anni 2015 e 2016, quindi comprensive anche di quelle non spese negli anni precedenti, sono riservate alle assunzioni dei vincitori di concorso e alla sistemazione del personale in mobilità delle province.

Occorre chiarire se gli enti delle regioni a statuto speciale sono compresi nell'ambito di applicazione della disposizione, conclusione che si può trarre dal dettato delle disposizioni, ma che cozza con la non estensione alle province delle regioni a statuto speciale del vincolo di riduzione del personale. Occorre chiarire se la mobilità volontaria da amministrazioni diverse dalle province e che sono soggette ai vincoli alle assunzioni sono o meno comprese in questo blocco. Il dettato normativo induce a ritenere che queste assunzioni siano escluse in quanto esse non entrano nel tetto di spesa per le nuove assunzioni ed in quanto esse sono da considerare come neutre a tali fini. Un ultimo dubbio riguarda la definizione dei "vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie". Occorre in particolare chiarire se come tali si devono intendere, definizione preferibile a parere di chi scrive, ma che si colloca in controtendenza rispetto alle previsioni dettate negli ultimi anni dal legislatore, solamente i vincitori o se tale definizione debba essere estesa anche ai lavoratori precari.