

Personale NEWS

DALLE INTERPRETAZIONI
ALLE SOLUZIONI

NUMERO

18

Rivista di aggiornamento
e formazione professionale
in materia di pubblico impiego

Coordinamento editoriale
di Gianluca Bertagna

I RESTI DELLA CAPACITÀ ASSUNZIONALE

È intervenuta la deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG della sezione Autonomie della Corte dei Conti, sul conteggio ed utilizzo dei resti provenienti dal triennio precedente.

IL RAPPORTO TRA SPESE DI PERSONALE E SPESE CORRENTI

Il nostro Focus su l'obbligo di contenimento di questo rapporto, alla luce della deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG della sezione Autonomie della Corte dei Conti.

RIMBORSO DELLE QUOTE DI ISCRIZIONE AGLI ALBI

Il caso degli assistenti sociali.

RIFORMA MADIA

Continuano gli approfondimenti sulla legge 124/2015. In questo numero ci occupiamo dell'art. 14 sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.



COUPON ABBONAMENTO 2016

Da inviare via email via e-mail a abbonamenti@publika.it oppure via fax allo 0376 1760102

Personale News

Rivista di aggiornamento e formazione professionale in materia di pubblico impiego.
 Coordinatore editoriale:
 Dott. **Gianluca Bertagna**

Il primo anno di abbonamento a Personale News è gratuito per gli enti che affidano a Publika il servizio di elaborazione delle buste paga

- Rivista Personale News** publi-abb1601 **170,00 € IVA ESCLUSA**
 Abbonamento 2016 rivista quindicinale Personale News 24 numeri
- Rivista Personale News + Tutte le News via email** publi-abb1602 **220,00 € IVA ESCLUSA**
 Abbonamento 2016 rivista quindicinale Personale News 24 numeri
 Abbonamento 2016 servizio email quotidiane con tutte le news che saranno pubblicate nella rivista
- Rivista Personale News + Servizio 2 quesiti** publi-abb1603 **220,00 € IVA ESCLUSA**
 Abbonamento 2016 rivista quindicinale Personale News 24 numeri
 Possibilità di porre allo staff di Personale News 2 quesiti (entro il 31/12/2016)
- Pacchetto completo Personale News** publi-abb1604 **255,00 € IVA ESCLUSA**
 Rivista Personale News + Tutte le News via email + 2 quesiti
 Pacchetto scontato Rivista + Tutte le News + 2 quesiti a 255 € invece di 270 €

E-mail invio rivista:

Tributi News

Rivista di aggiornamento e formazione professionale in materia di tributi locali, contabilità, finanze e patrimonio.
 Coordinatore editoriale:
 Dott. **Giuseppe Debenedetto**

- Rivista Tributi News** publi-abb1605 **170,00 € IVA ESCLUSA**
 Abbonamento 2016 rivista quindicinale Tributi News 24 numeri
- Rivista Tributi News + Servizio 2 quesiti** publi-abb1606 **220,00 € IVA ESCLUSA**
 Abbonamento 2016 rivista quindicinale Tributi News 24 numeri
 Possibilità di porre allo staff di Tributi News 2 quesiti (entro il 31/12/2016)

E-mail invio rivista:

Sconto 15%

In caso di abbonamento a entrambe le riviste sarà applicato lo sconto del 15% sul totale degli abbonamenti. Lo sconto è applicato anche sugli importi relativi a news e-mail e quesiti (es: Abbonamento annuale Rivista Personale News + Rivista Tributi News a 289 € iva esclusa anziché 340 € iva esclusa)

Abbonamenti cumulativi

Destinatario

(compilare in stampatello)

Ente:, P. IVA, Cod. Fisc

Indirizzo n., CAP, Città Prov.

Sono un nuovo abbonato Sono già abbonato ad almeno una delle riviste di Publika

Fatturazione elettronica P.A.

- Sì** (fatturazione elettronica) **Codice Univoco Ufficio:**
- No** (fatturazione standard)

Split Payment

- Sì** (il cliente è un ente della P.A. e verserà a Publika solo la quota imponibile degli importi indicati)
- No** (il cliente non è un ente P.A. o comunque non è soggetto a scissione dei pagamenti e quindi verserà a Publika gli importi indicati comprensivi di IVA)

Codice CIG / Determinazione ...

Indicare in questo spazio i dati che, eventualmente, devono essere riportati in fattura (codice CIG, riferimenti determinazione, impegno, ...):

Durata e condizioni abbonamenti

Tutti gli abbonamenti alle riviste, i servizi di invio news via email ed i servizi di risposta quesiti hanno scadenza 31/12/2016. I servizi accessori "News via email" e "Quesiti sono acquistabili solo contestualmente alla rivista.

DURC e altri documenti

Un modulo DURC aggiornato, dichiarazione sostitutiva (con tutti i dati INPS, INAIL ecc...) e la nostra dichiarazione relativa a tracciabilità flussi sono scaricabili all'indirizzo <http://www.publika.it/moduli/>

Formato e modalità invio rivista

Personale News e Tributi News sono riviste in formato esclusivamente digitale. La distribuzione avviene con periodicità quindicinale tramite posta elettronica (file PDF). Il servizio "News via email" è meno frequente o sospeso in alcuni periodi dell'anno (festività natalizie, pasqua, periodo estivo, ...)

Fatturazione e pagamento

La fattura sarà emessa successivamente all'attivazione. Il pagamento andrà effettuato mediante bonifico bancario **indicando in causale il numero della fattura.**

Area arretrati ed allegati

Nell'abbonamento è compreso l'accesso all'area riservata del sito www.publika.it da cui scaricare numeri arretrati (per il periodo di validità dell'abbonamento) file allegati, modelli operativi in formato editabile.

IVA e Split Payment

Gli importi indicati comprendono l'IVA al 22%. Ai sensi della L. 190/2014 gli enti della P.A. dovranno versare a Publika solo l'importo imponibile che sarà indicato in fattura.

SOMMARIO

Editoriale	4
Capacità assunzionale e resti degli anni precedenti	8
La riduzione del rapporto tra spese di personale e spese correnti.....	11
La circolare n. 3/2015 del Dipartimento della Funzione Pubblica	17
I lavori di pubblica utilità dopo il <i>Jobs Act</i>	19
Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche	21
Iscrizione all'albo degli assistenti sociali.....	24
News e commenti	26
Il contratto e gli <i>open data</i>	62
L'inarrestabile declino dello <i>status</i> giuridico ed economico dei segretari comunali e provinciali	64
Il rapporto tra spese di personale e spese correnti	67

NUMERO

18

EDITORIALE

di Gianluca Bertagna

Ben ritrovati!

Sembra di essere sotto assedio. Nel giro di pochi giorni veniamo martellati da nuove interpretazioni su disposizioni vecchie di molti anni.

È il caso della deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG, della Corte dei Conti – sezione Autonomie, che ha deciso che gli enti locali debbono contenere in forma cogente il rapporto tra spese di personale e spese correnti rispetto alla media del triennio 2011/2013. E pensare che l'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, lo ha sempre indicato come un suggerimento “di principio” e non come un vincolo vero e proprio. Quanto affermato dai giudici contabili necessita di considerazioni approfondite e per questo abbiamo dedicato un intero *Focus* alla vicenda.

Come se non bastasse, con un'altra deliberazione, la n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, la stessa sezione ha scombussolato le cose anche in materia di utilizzo dei resti della capacità assunzionale. Trovate nelle pagine che seguono un mio commento a tale documento, davvero di difficile interpretazione.

Inizio seriamente a pensare che si stia esagerando. E non mi riferisco al contenuto di una interpretazione, quanto piuttosto al fatto che spesso si fa ricadere la colpa del difficile contesto operativo sul legislatore. Il quale, sicuramente potrebbe scrivere con maggior precisione alcune disposizioni, ma sul quale mi sento di dire che spesso si tende a far ricadere responsabilità eccessive. Le norme, sono nella maggior parte chiare, se alle stesse si riconosce il valore letterale delle parole che ci vengono consegnate. Se per ogni nuova legge, dobbiamo sempre trovare il doppio o triplo senso, non se ne verrà mai più fuori. Se vogliamo cercare sempre interpretazioni di comodo, sottoponendo ogni piccolo dubbio alla magistratura contabile, non possiamo poi lamentarci di orientamenti difformi, disomogenei, di difficile

applicazione a valenza generale su tutte le amministrazioni.

È sempre più urgente una revisione di questo sistema.

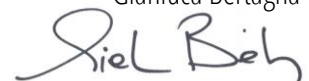
Ultimissima novità: è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, il decreto ministeriale sulla mobilità dei dipendenti dichiarati in soprannumero da parte degli enti di area vasta. Finalmente, dopo nove mesi, le procedure sembrano un po' più chiare e ancora una volta rimane il rammarico di aver perso tutto questo periodo in un blocco quasi totale di azioni sulle risorse umane. Bastava poco: il decreto all'inizio dell'anno. Ma, probabilmente, questo limbo era premeditato... ed è questa la cosa più triste di tutte.

In ogni caso, sul prossimo numero ci occuperemo del decreto e del suo impatto operativo sugli adempimenti in capo agli enti locali.

Le Pulci, infine, ci parlano del contratto prossimo venturo e ci strappano una risata scherzando sull'eccessivo uso degli anglicismi.

Per ora, buona lettura!

Gianluca Bertagna



IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

Cosa fare dopo le novità dell'estate 2015

ELENCO SEDI PREVISTE	Collecchio (PR) 08/10/2015	Genova 09/10/2015	Bergamo 13/10/2015
Napoli 15/10/2015	Bari 28/10/2015		

Alla ripresa autunnale ci sono state consegnate molte novità normative ed interpretative.

Da una parte, il legislatore nazionale ha proposto il d.l. 78/2015 e i decreti attuativi del Jobs Act. Dall'altra, Corte dei conti, ARAN e Ragioneria Generale dello Stato, hanno affrontato diverse tematiche dal punto di vista degli orientamenti e dei consigli su come comportarsi nell'attività quotidiana.

Il corso che si presenta, intende riassumere tutte le novità, proponendo i risvolti operativi e suggerimenti pratici, nella gestione delle risorse umane.

Programma

Ore 8.30 Registrazione partecipanti

Ore 8.45 Inizio corso

1. Le assunzioni e i dipendenti in soprannumero degli enti di area vasta:

- lo stato delle cose;
- le novità del d.l. 78/2015 per gli enti locali;
- il decreto sulla mobilità dei dipendenti;
- le assunzioni ancora possibili;
- le capacità assunzionali e l'utilizzo dei residui;
- le azioni "vietate" in attesa del completamento del riordino;
- le azioni "lecite" diverse dalle assunzioni a tempo indeterminato;
- la mobilità volontaria e quella per interscambio;
- questioni critiche: assunzioni a tempo determinato, art. 110 del TUEL, comandi, convenzioni.
- la polizia locale: lo scenario dopo il d.l. 78/2015.

2. I fondi e la contrattazione integrativa:

- la sentenza della Corte costituzionale sui blocchi dei contratti nazionali;
- i dubbi residui dopo la fine dei blocchi del quadriennio 2011/2014;
- la circolare della Ragioneria Generale dello Stato, sul fondo 2015;
- esempi concreti di costituzione (stabili e variabili) del fondo per il 2015;
- il nuovo parere dell'Aran in merito all'art. 15, comma 5, del CCNL 1.4.1999
- come procedere con la contrattazione integrativa in attesa dei Contratti Nazionali;

- la gestione degli errori: analisi di alcune sentenze e deliberazioni della Corte dei conti che esaminano la sanatoria alla contrattazione e ai fondi prevista dall'art. 4 del d.l. 16/2014.

3. Le altre novità

- i diritti di rogito dei segretari comunali: è intervenuta la Corte dei conti Sez. Autonomie;
- nuovi pareri Aran su retribuzione di posizione e di risultato di dirigenti e dipendenti;
- il d.lgs. 80/2015: una sintesi delle novità sulla maternità e congedi parentali;
- il d.lgs. 81/2015: cosa si applica agli enti locali?
- la riforma della P.A. (decreto Madia): cosa cambia per la dirigenza pubblica.

Gli argomenti saranno trattati anche alla luce delle eventuali novità contenute nella legge di conversione del d.l. 78/2015.

Ore 13.15 Interventi e dibattito- Ore 13.30 Chiusura dei lavori
 Pausa caffè ore 11:00 circa

Relatore: Dott. Gianluca Bertagna È direttore scientifico della rivista Personale News. È autore di pubblicazioni e collabora con il Quotidiano degli Enti Locali de il Sole 24 Ore. È componente di organismi di valutazione.

COSTI CORSO "IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI - COSA FARE DOPO LE NOVITÀ DELL'ESTATE 2015"

Quote di iscrizione:	Sconto abbonati	Advance booking
	Offerta riservata agli abbonati alle riviste Personale News o Tributi News	Sconto 10% per le iscrizioni pervenute almeno 7 giorni prima della data del corso
Primo iscritto: € 202,00	Primo iscritto: € 162,00	Primo iscritto: € 182,00
Iscritti successivi: € 180,00	Iscritti successivi: € 144,00	Iscritti successivi: € 162,00

Importi esenti da IVA solo per gli Enti Pubblici (è compresa l'imposta di bollo di 2 €)

LE OFFERTE NON SONO CUMULABILI

Le quote di iscrizione comprendono il materiale didattico,
 il coffee break, l'attestato di partecipazione e l'imposta di bollo di 2€

Gli importi vanno versati **DOPO** il ricevimento della fattura
 (pagamento mediante bonifico bancario).

È possibile scaricare le nostre dichiarazioni sostitutive relative a conto corrente dedicato, **DURC** e un modello in corso di validità dall'indirizzo: <http://www.publika.it/moduli/>

ISCRIZIONE AL CORSO

CORSO "IL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI - COSA FARE DOPO LE NOVITÀ DELL'ESTATE 2015"

Modulo da inviare via fax allo 0376 1582160 oppure via email a servizi@publika.it

RAGIONE SOCIALE		P. IVA	COD. FISC.
INDIRIZZO (Via, CAP, Città, Prov.)			
TIPO ENTE/SOCIETÀ		<input type="checkbox"/> Ente Pubblica Amministrazione (iva esente, sarà applicata imposta di bollo 2€)	
		<input type="checkbox"/> Società / Professionista / Sindacato / Altro privato (soggetto ad IVA 22%)	
FATTURAZIONE ELETTRONICA P.A. <input type="checkbox"/> Sì (fatturazione elettronica) Codice Univoco Ufficio: <input type="checkbox"/> No (fatturazione standard)		CODICE CIG / DETERMINAZIONE... Indicare in questo spazio i dati che, eventualmente, devono essere riportati in fattura (codice CIG, riferimenti determinazione, impegno, ...):	

Richiedo l'iscrizione al corso presso la sede contrassegnata nello schema sottostante per n. _____ partecipanti per un totale di € _____ usufruendo del seguente sconto:

sconto per abbonati alle riviste di Publika (Personale News o Tributi News)

sconto per iscrizione inviata almeno 7 giorni prima della data del corso

nessuno sconto applicabile

DATE E SEDI	<input type="checkbox"/> Collecchio (PR)	08/10/2015	Sede Parco del Taro, C/O Corte Giarola, Strada Giarola 11, 43044 Collecchio (PR)
	<input type="checkbox"/> Genova	09/10/2015	Hotel Novotel, Via Antonio Cantore 8, 16149 Genova
	<input type="checkbox"/> Bergamo	13/10/2015	Casa del Giovane, via Gavazzeni 13, Bergamo
	<input type="checkbox"/> Napoli	15/10/2015	Hotel Ramada Naples, via Galileo Ferraris 40, 80142 Napoli
	<input type="checkbox"/> Bari	28/10/2015	Hotel Majesty, via G. Gentile 97/B, Bari

PARTECIPANTI	NOME	COGNOME	RUOLO	E-MAIL

FIRMA DEL RESPONSABILE

Ai sensi del d.lgs. 196/2003, desideriamo informare che i dati personali forniti con la presente iscrizione saranno utilizzati da Publika srl esclusivamente per la predisposizione dell'elenco partecipanti al corso in oggetto e per l'addebito contabile relativo alle quote di partecipazione. I dati sono raccolti su elaboratori di proprietà di Publika srl - Via Pascoli 3 - Volta Mantovana MN. Titolare del trattamento dei dati è Publika srl - Via Pascoli 3 - Volta Mantovana MN. La informiamo che Lei potrà rivolgersi al Titolare del trattamento per far valere i Suoi diritti, così come previsti dall'art. 7 del d.lgs. 196/2003 che si intende integralmente richiamato, ed in particolare per conoscere l'esistenza di trattamento di dati che La riguardano; per ottenere, a cura del titolare del trattamento, la cancellazione, il blocco, l'aggiornamento, la rettifica o la modifica dei dati. Le richieste vanno inviate a privacy@publika.it.

LA NOVITÀ

In questa sezione prendiamo in esame la notizia che, secondo il comitato di redazione, rappresenta la novità più importante degli ultimi quindici giorni.

Si tratta di un primo commento. Potranno intervenire, successivamente, ulteriori approfondimenti, da parte di Personale News.

CAPACITÀ ASSUNZIONALE E RESTI DEGLI ANNI PRECEDENTI

Commento alla deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG della sezione Autonomie della Corte dei Conti

di Gianluca Bertagna

1. Premessa.

L'articolo 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, ha modificato il testo dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 90/2014 (convertito in legge 114/2014)¹, indicando come devono comportarsi gli enti locali in materia di "resti" della capacità assunzionale.

Dopo l'intervento di questa estate la norma si presenta nel seguente modo:

A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. È altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.

Come abbiamo più volte precisato in questa rivista, a nostro parere, il triennio di riferimento a cui la norma si riferisce sono gli anni 2011/2013. Non va, infatti, dimenticato che tale disposizione è nata al fine di "aggiustare" quanto affermato dalla deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG², della sezione Autonomie della

¹ <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2014-06-24:90lvig=>

² http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2014/delibera_27_2014_qmig.pdf

Corte dei Conti, ovvero che sarà possibile solo dal 2014 procedere con il cumulo della capacità assunzionale, mentre non era consentito utilizzare alcun residuo del *turn-over* degli anni precedenti.

2. La recente interpretazione.

Con la deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG³, la sezione Autonomie della Corte dei Conti riassume la situazione in merito alle capacità assunzionali degli enti locali, tra passato e futuro, tenendo conto anche delle vigenti disposizione in materie di ricollocazione obbligatoria dei dipendenti degli enti di area vasta.

La deliberazione non ci convince, ma, a prescindere da questo, risulta anche difficile comprendere quello che vi è scritto in merito ai vincoli per gli enti locali. Proviamo, quindi, ad "interpretare l'interpretazione", con non poco timore di sbagliare ogni considerazione.

3. Il principio di diritto.

Su questo, rileviamo che i magistrati contabili sono stati chiarissimi:

Il riferimento "al triennio precedente" inserito nell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni.

³ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2015/delibera_28_2015_qmig.pdf

Ci rimangono i dubbi per due ordini di motivi. Innanzitutto ci chiediamo perché il legislatore ha introdotto la disposizione nel d.l. 90/2014 e non ha invece predisposto una norma autonoma e staccata da ogni contesto già esistente. Inserendola nel decreto dello scorso anno, ci pare più coerente che si faccia riferimento al triennio antecedente al 2014, ovvero 2011-2013, immodificabile nel tempo. Un po' come succede anche per il triennio a cui fare riferimento come nuovo limite per il contenimento delle spese di personale.

Inoltre, ci sembra che l'interpretazione del triennio "mobile" vada a mettere in sovrapposizione la prima parte della norma, ovvero la possibilità di cumulare le capacità assunzionali dei tre anni futuri, con la possibilità di usare i resti nei tre anni precedenti.

Proviamo con un esempio.

In una programmazione 2015-2016-2017, posso cumulare tutta la mia capacità assunzionale di quegli anni. Secondo la Corte dei Conti, potrei, per una assunzione operata nel 2017, cumulare i resti del *turn-over* non utilizzato per gli anni 2014-2015-2016, con una sovrapposizione degli anni 2015-2016 già utilizzati ai fini del cumulo iniziale.

Ma, come detto, non ci resta che adeguarci all'interpretazione della Corte dei Conti.

4. I vincoli sulla capacità assunzionale.

A questo punto diventa urgente definire come poter utilizzare le capacità assunzionali a disposizione di un ente locale, alla luce dell'articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

A nostro parere, sia dall'analisi letterale, che dalla *ratio* del testo normativo, tutte le capacità assunzionali degli enti locali presenti negli anni 2015 e 2016 vanno destinate alla ricollocazione dei dipendenti in soprannumero degli enti di area vasta.

La norma, infatti, recita:

"Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, ... (omissis)..."

Non si fa riferimento, nel testo, a nessun periodo in cui tali risorse sono generate, ma solamente al momento in cui, tutte le capacità assunzionali debbono essere utilizzate, ovvero negli anni 2015 e 2016.

Nonostante ciò rileviamo che:

- Il Dipartimento della Funzione Pubblica, nella circolare n. 1/2015 ha indicato che è solo il *budget* 2015 e 2016 (calcolato sulle cessazioni degli anni 2014 e 2015) che è vincolato ai dipendenti di province e città metropolitane;
- la Corte dei Conti, sezione Autonomie nella deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG⁴ ha precisato che: *"con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale"*.

Nella stessa deliberazione, i magistrati contabili hanno anche chiarito che *"Gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica"*.

5. Tra resti e possibilità di assunzione.

Ed eccoci, quindi a riportare quanto contenuto nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, nel tentativo, veramente difficile, di capire quali sono le risorse che gli enti locali possono destinare liberamente ed autonomamente ad assunzioni, senza l'obbligo di attendere il trasferimento dei dipendenti degli enti di area vasta.

Poiché, in base alle norme ed al principio di diritto affermato da questa Sezione nella deliberazione n. 26/2015, con riguardo specificatamente al budget di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), la capacità assunzionale dell'ente locale risulta assoggettata ai

⁴ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2015/delibera_26_2015_sezaut_qmig.pdf

vincoli posti dall'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale, gli spazi assunzionali residui connessi alle cessazioni intervenute nell'ultimo triennio, utilizzabili in base alla nuova formulazione dell'art. 3, comma 5 sopracitato, confluiscono "pro quota" nella complessiva capacità assunzionale dell'ente.

In questo periodo, i giudici contabili, affermano che i residui dei tre anni antecedenti al 2015, confluiscono nella complessiva capacità dell'ente.

La deliberazione prosegue:

Di conseguenza i suddetti spazi assunzionali residui, conformemente alla "ratio" dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 – così come enucleata dalla delibera n. 19/2015 di questa Sezione - possono essere destinati esclusivamente all'assunzione dei vincitori di concorso risultanti da graduatorie già vigenti o approvate al 1° gennaio 2015, ovvero per consentire la ricollocazione nei propri ruoli del personale soprannumerario.

E questo sembra una contraddizione di quanto affermato poco prima. Infatti, leggendo questa frase, sembra che venga comunque detto che i resti debbano essere anch'essi vincolati ai dipendenti in soprannumero di province e città metropolitane.

Subito di seguito:

È da affermarsi, pertanto che le limitazioni di cui alla legge n. 190/2014, finalizzate a garantire il riassorbimento del personale provinciale, sono da ritenere operanti, con riguardo al budget di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), anche nei casi in cui sia possibile utilizzare gli spazi assunzionali connessi alle cessazioni intervenute nel triennio precedente.

Difficile interpretare quanto si sta affermando.

Essendo, invece, permesse le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti al 2015 (nonché quelle previste da norme speciali), gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3 del d.l. n. 90/2014 (programmazione finanziaria, contabile e del fabbisogno di personale).

Pure questo, ci sembra in contraddizione con quanto scritto poco sopra di garantire, nella *ratio* della norma, i maggiori spazi assunzionali per il personale soprannumerario.

A meno che...

A meno che, ma è davvero "un'interpretazione dell'interpretazione", non si possa leggere quanto affermato dai giudici contabili in questo modo:

- se un ente, nel 2014, ha adottato una programmazione triennale del fabbisogno 2014/2016 utilizzando eventuali resti del triennio precedente, si possono portare a termine le assunzioni ivi previste;
- diversamente, i resti che ci si ritrova nel 2015, sono anch'essi vincolati ai dipendenti di province e città metropolitane.

Non siamo assolutamente sicuri di questa lettura, ma ci sembra quella che potrebbe avere maggior senso leggendo la deliberazione n. 28/SEAUT/2015/QMIG.

Per fortuna che, nel frattempo, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto ministeriale sulle procedure e modalità per attuare le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 421 a 428, della legge 190/2014.

Forse, una volta che sarà pienamente operativo il portale di incontro tra domanda e offerta, avremo qualche certezza in più.

FOCUS

Il Focus è l'articolo trainante di ogni numero della rivista, quello che affronta, in maniera approfondita, un argomento o istituto e fornisce delle possibili soluzioni concrete.

Lo sviluppo dell'approfondimento avverrà sempre tenendo conto delle seguenti fasi:

- cosa è accaduto?
- conseguenze/analisi;
- proposta di soluzione concreta.

LA RIDUZIONE DEL RAPPORTO TRA SPESE DI PERSONALE E SPESE CORRENTI

Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG

di Mario Ferrari

1. L'antefatto.

A metà febbraio di quest'anno un comune ha sottoposto alla sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei Conti una richiesta di parere per sapere "se la mancata riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti prevista dalla lettera a) dell'art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia da considerarsi come limite alla facoltà assunzionale dell'ente, oppure sia sufficiente rispettare la previsione del comma 557-quater, dell'art.1, della l. 296/2006 introdotto dal decreto legge 24 giugno 2014, n.90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n.114".

Per tutti quelli ai quali sembra strano che un dubbio di questo tipo venga posto soltanto ora, facciamo un po' di cronistoria.

Nel nostro ordinamento per un po' di tempo (precisamente dal 25 giugno 2008 al 30 maggio 2010) c'è stata una norma che obbligava alla riduzione dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente. L'articolo 76, comma 5, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla

legge 6 agosto 2008, n. 133 stabiliva: "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 dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali". Il successivo comma 6 stabiliva che, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, venisse emanato un d.p.c.m. per regolare il tutto. Inutile dire che il suddetto decreto non fu mai emanato.

A quasi due anni di distanza l'articolo 14, comma 8, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sopprime il comma 5 e tutto passo nel dimenticatoio⁵.

Il comma 7 del medesimo articolo ha anche riscritto il comma 557, nel testo attuale.

Quindi, con il suddetto intervento normativo è stata cancellata una disposizione che prevedeva espressamente l'obbligo di ridurre l'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto alla spesa corrente e tale previsione è stata riproposta in modo, a nostro giudizio, molto più sfumato, stabilendo che l'obbligo del contenimento della spesa di personale doveva essere raggiunto dagli enti, attraverso "... azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in

⁵ Occorre anche ricordare che la Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2010/QMIG, del 21 gennaio 2010 (http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/questione_massima/delibera_3_2010_sezaut_qmig.pdf) aveva stabilito che in assenza del d.p.c.m. previsto dal comma 6, la disposizione del comma 5 non era operativa.

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; ...".

Dall'entrata in vigore di tale norma, a nostra memoria, non ricordiamo interpretazioni della Ragioneria generale dello Stato⁶ o del Dipartimento della Funzione Pubblica che ritenessero tale disposizione direttamente cogente. Possibile che queste due articolazioni del Governo non abbiano ritenuto di mettere in luce questo importante vincolo?

In tale senso invece si erano espresse alcune sezioni regionali della Corte dei Conti, noi abbiamo rinvenuto:

- la sezione Lombardia⁷ che ritenne: *"i principi indicati dal comma 557 cit. non sono meri obiettivi che devono perseguire gli enti locali, bensì si connotano come veri e propri vincoli, la cui violazione, ai sensi del comma 557 ter, fa scattare la sanzione-limitazione del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, nonché di stipulare contratti elusivi di tale divieto (comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008). In altri termini, dall'introduzione della sanzione de qua si deve desumere che i principi indicati dal legislatore non sono meramente orientativi per gli enti locali, ma rappresentano dei vincoli puntuali che gli enti medesimi devono rispettare";*
- la sezione Veneto⁸ che osservò: *"L'Ente, fin dalla fase previsionale, è tenuto, infatti, al rispetto per l'anno 2011*

⁶ A titolo di esempio, evidenziamo che nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 16 del 2 maggio 2012 (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2012/Circolare_del_2_maggio_2012_n_16.html), recante le istruzioni per la compilazione del conto annuale del personale:

- nelle istruzioni relative alla rilevazione dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente (p. 225), il comma 557 non viene nemmeno menzionato;
- nelle istruzioni relative alla domanda sul rispetto del comma 557 (p. 226-227) non viene fatto alcun riferimento ai tre ambiti di intervento.

⁷ Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 881/2010/PAR del 22 settembre 2010 (<https://servizi.corteconti.it/bdaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=5550-07/10/2010-SRCLOM>).

⁸ Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 274/2010/PAR del 24 novembre 2010 (<https://servizi.corteconti.it/bdaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=6766-29/11/2010-SRCVEN>).

sia dei limiti di spesa con riferimento all'anno precedente che del criterio di proporzionalità rispetto alle spese correnti per evitare di incorrere, poi, in caso di mancata osservanza di tali presupposti, nella sanzione di cui al comma 557-ter della succitata legge 296/2006 od in quella analoga prevista dall'art. 14, comma 9, del decreto legge 78/2010, convertito nella legge 122/2010".

Tali rigide interpretazioni però non furono mai tradotte in verifiche specifiche nei questionari sui bilanci preventivi e sui rendiconti⁹ e non trovarono spazio nei più conosciuti elenchi delle norme la cui violazione comportava il divieto di assumere personale¹⁰.

Anche la sezione delle Autonomie della Corte dei Conti¹¹, quando si trovò ad elencare le norme che causavano il divieto di assunzioni, esaminando il comma 557, scrisse: *"... obbligo di riduzione tendenziale della spesa del personale disposto dall'articolo 1, comma 557 della Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (di seguito Legge 296/2006), comma da ultimo modificato dall'art. 14, comma 7, del d.l. 78/2010, da attuarsi mediante il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale con 'azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia' (art. 1 comma 557 e 557 bis della legge 296/2006). La violazione di detto obbligo di riduzione viene ora sanzionata dal comma 557-ter del medesimo articolo 1, con il divieto di assunzioni nell'esercizio successivo, divieto al quale è soggetto l'ente inadempiente".*

Sempre per definire meglio il contesto giuridico dobbiamo anche ricordare che fino all'abrogazione avvenuta con il d.l. 90/2014, convertito in legge 114/2014, era in vigore il comma 7, dell'articolo 76, del

⁹ Si veda, ad esempio, il "Questionario per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti alla data del 31 dicembre 2012" realizzato per il rendiconto 2014 (deliberazione della Corte dei Conti, sezione delle Autonomie n. 13/2015/SEAUT/INPR del 31 marzo 2015, http://www.corteconti.it/attivita/controllo/regioni_enti_locali/linee_guida_note_istruttorie/delibera_13_2015_seaut_inpr/), nella quale al paragrafo 6.5. sulla verifica del rispetto del comma 557, non viene rilevata l'incidenza percentuale sulle spese correnti.

¹⁰ Segnaliamo ad esempio: Bertagna Gianluca, "I divieti di assunzione", www.gianlucabertagna.it, 22 gennaio 2012, <http://www.gianlucabertagna.it/2012/01/22/i-divieti-di-assunzione/>

¹¹ Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/SEAUT/2012/INPR dell'11 luglio 2012 (<https://servizi.corteconti.it/bdaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4663-27/07/2012-SEAUT>).

d.l. 112/2008 che stabiliva il divieto di assunzioni per gli enti che avessero una incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente superiore al 50%¹². Da questo possiamo desumere che:

- in materia di rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, il legislatore aveva chiaramente espresso che la sanzione del divieto di assumere personale scattava solamente al raggiungimento di un livello considerato patologico e non più fisiologico;
- il legislatore del 2014 ha eliminato tale limitazione, in un'ottica di apertura verso le esigenze assunzionali degli enti locali.

Inquadrato così il problema, la prima cosa che ci siamo chiesti è perché mai all'ente è venuto questo dubbio e perché proprio adesso? La risposta probabilmente è nel testo del quesito indirizzato alla Corte.

In ogni caso, qualunque essa sia, noi restiamo fedeli al detto "non svegliare il can che dorme".

2. La deliberazione della sezione Emilia-Romagna.

A seguito del quesito posto, la sezione interrogata affronta la questione con la deliberazione n. 121/2015/QMIG del 10 luglio 2015¹³.

Nella deliberazione non è indicato nello specifico il testo del quesito ma viene riferito che il comune "intende conoscere se la mancata riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti prevista dalla lettera a) dell' art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia da considerarsi come limite alla facoltà assunzionale dell'ente, oppure sia sufficiente rispettare la previsione del comma 557-quater, dell'art.1, della l.296/2006 introdotto dal decreto legge 24 giugno 2014, n.90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n.114".

I magistrati, alla luce del vigente quadro normativo, si interrogano su "come debba essere applicata la disposizione della lettera a) del comma 557 dell'art.1 della l.296/2006, a

seguito dell'introduzione del summenzionato comma 557-quater".

Secondo la sezione sono possibili due risposte di segno totalmente opposto.

La prima è di ritenere non cogenti le previsioni contenute nelle lettere a), b) e c) del comma 557, sia sulla base del testo della norma, che esplicitamente si riferisce ad "azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio" ai tre ambiti prioritari di intervento, sia per l'esame complessivo del quadro normativo vigente, che dimostra un *favor* verso l'allentamento dei vincoli assunzionali.

La seconda opzione ermeneutica è di ritenere immediatamente cogente la lettera a) del comma 557. Secondo la sezione anche questa possibilità ha un fondamento interpretativo. In particolare rileva che:

- l'articolo 3, comma 5, ultimo periodo, del d.l. 90/2014 in materia di aziende speciali, istituzioni e società partecipate recita: "le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2 bis, del citato decreto-legge n.112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti ..."; tale norma "pare avalorare sia sotto il profilo letterale, con il riferimento alla congiunzione 'anche', sia sotto il profilo logico sistematico, la piena vigenza ed operatività per regioni ed enti locali dell'obbligo di riduzione del rapporto spese di personale/spese correnti di cui alla lettera a) del comma 557 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2007";
- "la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato il carattere di principio fondamentale in materia di 'coordinamento della finanza pubblica' dell'art.1, comma 557 della l. 296/06"¹⁴.

La sezione evidenzia anche che, se prevalesse la seconda opzione, si dovrebbe stabilire se la suddetta riduzione "vada definita in maniera dinamica e progressiva (di anno in anno) oppure in riferimento al valore medio del triennio precedente". La sezione depone per il riferimento al valore

¹² Per un periodo il limite è stato fissato al 40%.

¹³ <https://servizi.corteconti.it/bdaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=3033-24/07/2015-SRCERO>

¹⁴ Nella deliberazione si fa riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 69/2011, 108/2011 e 27/2014.

medio del triennio precedente in quanto consentirebbe di assorbire eventuali oscillazioni di spesa corrente da un anno all'altro.

In conclusione, prendendo atto della presenza di due possibili risposte, la sezione sospende la pronuncia e rimette la questione al Presidente per il suo deferimento alla sezione delle Autonomie o alle sezioni riunite.

3. La pronuncia della sezione delle Autonomie.

Il Presidente della Corte assegna la questione alla sezione delle Autonomie che esamina il problema nella seduta del 14 settembre 2015, ed emette la deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 18 settembre 2015¹⁵.

In primo luogo nella deliberazione vengono illustrate le due opzioni interpretative proposte.

La sezione si sofferma poi sulla seconda opzione ed esamina in particolare la giurisprudenza costituzionale. Tra quelle di interesse spicca la sentenza n. 27/2014¹⁶, nella quale la Consulta ha chiarito che *"La normativa censurata (art.12 comma 1, ed art. 34, comma 1 della LR Molise 17 gennaio 2013, n. 4), consentendo agli enti di procedere a nuove assunzioni in assenza di un piano per il raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 557, con particolare riferimento alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti ed alla razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico - amministrative, risulta in palese violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica"*.

Convinta dalla prospettazione la sezione abbraccia la seconda ipotesi ed enuncia il seguente principio di diritto: *"le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la*

programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato".

Sulle specifiche modalità di valutare il rispetto della riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente *"il Collegio ritiene di voler confermare l'orientamento espresso dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 25 del 2014, sulla base della prospettata argomentazione che l'allentamento dei vincoli assunzionali da parte del legislatore abbia operato nel senso di consentire un più ampio ambito di manovra all'ente, chiamato ad operare la riduzione, nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al turn over, con riferimento ad un parametro temporale fisso ed immutabile, individuato nel valore medio della spesa effettivamente sostenuta negli esercizi 2011-2013"*.

4. Considerazioni generali.

Lo ammettiamo, appena abbiamo letto la deliberazione siamo trasaliti.

Avevamo appena eliminato la "spada di Damocle" della riduzione progressiva della spesa di personale rispetto all'anno precedente e improvvisamente rischiamo di trovarcene una peggiore, cioè l'obbligo di riduzione progressiva del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, oltretutto con il problema di dover gestire due variabili, anziché una.

Praticamente "dalla padella alla brace".

A maggiore "scorno", il propendere per questa interpretazione è sembrato il frutto del lancio della monetina: a fronte di due opzioni, entrambe supportate dal punto di vista ermeneutico, ne viene scelta una, guarda caso quella più penalizzante per gli enti.

Volendo recriminare, a nostro parere, le motivazioni trovate dalla Corte per giustificare la scelta sono anche più deboli di quelle che sostenevano l'altra opzione.

Da una parte, oltre ad un quadro normativo coerente, soprattutto c'era il dato letterale della norma, che parla di autonomia degli enti nello scegliere quali misure adottare per ridurre la spesa di personale, che devono essere

¹⁵ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/s ez_autonomie/2015/delibera_27_2015_qmig.pdf

¹⁶ <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014& numero=27>

rivolte *“in termini di principio”* alla riduzione del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente (e ad altri due ambiti).

Dall'altra ci sono:

- un *“anche”* infilato, non si sa bene perché, in una disposizione che si occupa di limiti di spesa di personale degli istituti partecipati dagli enti locali;
- una frase estrapolata da una sentenza della Corte costituzionale in merito ad una legge regionale (in un giudizio nel quale la Regione non si è nemmeno costituita per difendere le proprie ragioni).

Da quest'ultima frase, tra l'altro, non ci sembra nemmeno così chiaro che il Giudice delle leggi intendesse che le tre aree di intervento per conseguire la riduzione in termini assoluti della spesa di personale fossero disposizioni direttamente cogenti. Nella motivazione la Corte costituzionale lamenta che la legge regionale consentiva assunzioni *“in assenza di un piano per il raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 557, con particolare riferimento alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti ed alla razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico - amministrative”*.

Gli obiettivi, o meglio l'obiettivo, del comma 557 è la riduzione della spesa di personale in termini assoluti, quelli riportati nelle tre lettere (riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, e contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa), non sono obiettivi, sono strumenti da utilizzare per conseguire l'unico obiettivo.

5. Il parametro di riferimento per la riduzione dell'incidenza delle spese di personale.

Messe da parte le recriminazioni, con la speranza di un intervento normativo che, come già avvenuto¹⁷, spazzi via

¹⁷ Ricordiamo che la Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 46/CONTR/11 del 29 agosto 2011 (<http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez>

le penalizzanti interpretazioni della Corte, ora si deve capire come agire.

Anche perché, almeno a livello teorico, se questa è l'interpretazione, gli enti per essere virtuosi e non essere assoggettati alla sanzione del divieto di assumere personale, avrebbero dovuto diminuire il suddetto rapporto anche negli anni dal 2011 al 2013 in maniera progressiva.

Dal 2014 in poi sembra che sia scongiurato il pericolo di dover procedere ad ulteriori riduzioni in maniera progressiva di tale rapporto, anche perché sarebbe un controsenso che la spesa assoluta potesse fare riferimento al triennio 2011-2013 e il rapporto con le spese correnti all'anno precedente.

Infatti la sezione delle Autonomie, seppure in maniera nebulosa, sembra stabilire che deve essere garantita la riduzione dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente, rispetto al rapporto medio conseguito nel triennio 2011-2013.

A questo punto è necessario calcolare questo dato medio. Ricordiamo che il rapporto viene comunicato alla Ragioneria generale dello Stato nell'ambito del conto annuale del personale¹⁸, quindi si tratterebbe semplicemente di applicare una formula matematica.

C'è però un problema, come tutti i dati del conto annuale anche quel dato viene rilevato *“per cassa”* e non per competenza, quindi potrebbe dare dei valori con un certo livello di disomogeneità, rispetto alla *“spesa di*

[ioni riunite/sezioni riunite in sede di controllo/2011/delibera 46 2011 contr.pdf](#)), aveva interpretato la disposizione dell'articolo 76, comma 7, del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2018, come novellata dall'articolo 14, comma 9, del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010, nel senso che la limitazione alle assunzioni ivi prevista (*turn-over* al 20%), fosse riferito *“alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuali”*. A risolvere il problema arrivò l'articolo 4, comma 103, lettera a), del d.l. 201/2011, convertito in legge 214/2011 che introdusse nella norma l'inciso *“a tempo indeterminato”*.

Sulla vicenda si può leggere: Ferrari Mario, *“La chimera dei servizi infungibili ed essenziali”*, *Personale News*, n. 2/2012, pp. 14-17, disponibile anche al link: <http://www.gianlucabertagna.it/2012/01/31/i-servizi-infungibili-ed-essenziali/>

¹⁸ Il valore viene richiesto nella scheda S1A.

personale”, che, come è noto, viene rilevata sulla base degli effettivi impegni¹⁹.

Fatto questo si dovrà verificare che il suddetto rapporto nell’esercizio 2014 (anch’esso già comunicato alla RGS) sia inferiore e tale rimanga per l’anno 2015 e per i successivi.

Nel merito resta il problema che, in un *trend* di calo delle risorse a disposizione degli enti locali, anche mantenendo invariata la spesa di personale (banalmente perché l’organico è il medesimo dell’anno precedente), un ente può vedere incrementato il rapporto non perché aumenta il numeratore, ma perché diminuisce il denominatore, quindi in modo del tutto incolpevole.

6. E le lettere b) e c)?

Non ci dobbiamo però scordare che il comma 557 elenca anche altri àmbiti di azione.

Se le disposizioni di cui alla lettera a) sono cogenti, secondo lo stesso ragionamento, dovrebbero esserlo anche quelle delle lettere b) e c)²⁰. Se per la contrattazione integrativa possiamo ritenere che fino al 31 dicembre 2014 abbia provveduto direttamente il legislatore con le norme contenute nell’art. 9, comma 2-*bis* del d.l. 78/2010, resta il problema di come comportarsi dal 1° gennaio 2015. Gli enti dovranno

continuare a “contenere gli oneri” della contrattazione, quindi non potranno integrare la parte variabile delle risorse, nonostante la presenza di tutte le condizioni richieste dai CCNL?

Per quanto riguarda la lettera b), richiamata espressamente dalla Corte costituzionale, che fa riferimento allo “*snellimento delle strutture burocratico - amministrative*”, quale sarà il parametro di virtuosità che gli enti dovranno raggiungere per dimostrare di avere razionalizzato e snellito le strutture burocratico-amministrative?

Dobbiamo attenderci altre deliberazioni della Corte dei Conti su questa materia?

In tale caso, già da ora diamo appuntamento ai nostri lettori su queste pagine.

¹⁹ Come chiarito dalla Corte dei Conti a sezioni riunite con deliberazione n. 27/CONTR/2011 del 12 maggio 2011 (http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2011/delibera_27_2011_contr.pdf): “Per la verifica del limite della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, è necessario far riferimento al dato degli impegni, dato derivante dalla effettiva gestione del bilancio e suscettibile di riscontro, da desumere dal documento contabile ufficiale del precedente esercizio e quindi dal rendiconto approvato dal Consiglio, salvo che, in presenza di esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell’approvazione del documento ufficiale, sia necessario - ferma restando la necessità di ancorare il parametro ai dati di rendiconto - fare riferimento a documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici”.

²⁰ La norma dispone:

“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”.

DOTTRINA, PRASSI E GIURISPRUDENZA

Questa è la sezione degli approfondimenti sulle principali novità normative ed interpretative. I nostri esperti spazieranno sulle varie tematiche ritenute urgenti ed imprescindibili, nell'attuale contesto operativo.

LA CIRCOLARE N. 3/2015 DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

di Cristina Bortoletto

1. L'oggetto della circolare.

Su sollecitazione di alcuni enti e anche dell'ANCI, con la circolare n. 3 del 2 settembre 2015²¹ il Dipartimento della Funzione Pubblica ha inteso fornire un indirizzo alle amministrazioni pubbliche in merito alla disciplina applicabile ai rapporti di lavoro a tempo determinato del personale delle scuole comunali. Il problema principale è costituito dai limiti di durata di detti rapporti.

La circolare è stata emanata sulla base di approfondimenti svolti con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il Ministero dell'economia e delle finanze, con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che ne hanno condiviso il contenuto.

2. Riferimenti normativi.

La questione ha origine dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ad oggetto *"Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014,*

²¹ Reperibile al *link*

http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1256977/circolare_n_3_2015.pdf

n. 183", che ha abrogato la previgente disciplina in materia di contratti a tempo determinato contenuta nel decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 ed ha precisato, con alcune eccezioni, che al contratto di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata non superiore a trentasei mesi.

Le eccezioni al termine ordinamentale di durata massima di trentasei mesi sono elencate all'articolo 29, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 e comprendono, alla lettera c) del comma 2, *"i contratti a tempo determinato stipulati con il personale docente ed ATA per il conferimento delle supplenze"*.

La genericità della disposizione porta a ritenere che la stessa si applichi sia ai dipendenti delle scuole statali che a quelle comunali considerato che medesime sono le esigenze di corretto funzionamento del servizio erogato. La circolare poi chiarisce che la speciale disciplina contenuta al comma 131 dell'articolo 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107 riguardante la *"riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"* ed in particolare l'apposizione del limite di 36 mesi ai rapporti di lavoro a termine decorrenti dal primo gennaio 2016 con il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario, non è applicabile al personale delle scuole comunali, in quanto la prescrizione fa espressamente riferimento solo alle *"istituzioni scolastiche ed educative statali"*.

3. Punti critici.

Fin qui la circolare compie una disamina delle disposizioni applicabili e non alla problematica che può considerarsi corretta, quindi i comuni potrebbero

prorogare i rapporti di lavoro del personale scolastico anche dopo il termine di tre anni previsto dalla norma.

Poi però la circolare individua tre punti critici:

1. l'applicabilità, sancita dallo stesso articolo 29 citato, alla materia di detti rapporti a tempo determinato di *"quanto disposto dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001"*;
2. il contenuto della sentenza *Mascolo* della Corte di giustizia dell'Unione europea (cause riunite C-22/13, da C-61/ a C-63/13 e C-418/13) con riferimento proprio ai rapporti in discussione²²;
3. l'orientamento del legislatore, contenuto nella citata legge 107/2015, volto al superamento del precariato nel settore scolastico che si dovrà realizzare attraverso un percorso di assunzioni.

Un'ulteriore criticità, l'aggiungiamo noi, deriva dal fatto che i giudici del lavoro hanno già condannato i casi di superamento del tetto dei trentasei mesi.

Senza individuare una soluzione ai problemi sopraelencati, il Dipartimento conclude lasciando a ciascun ente locale la valutazione della *"sussistenza delle ragioni oggettive che, nel rispetto dei principi e delle condizioni sopra menzionate, consentano di reiterare i contratti di lavoro a tempo determinato al fine di corrispondere alle esigenze improcrastinabili collegate all'inizio del presente anno scolastico."*

Ma torniamo brevemente ai punti critici segnalati dal Dipartimento. Fermo restando il fatto che effettivamente il legislatore ha più volte cercato di individuare sistemi in grado di superare la patologica situazione di diffuso precariato nelle pubbliche amministrazioni, la disposizione contenuta nell'art. 36, del d.lgs. 165/2001 ancora il ricorso al lavoro flessibile ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, in quanto *"per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato"*. La reiterazione di rapporti di lavoro a tempo determinato (in particolare per supplenze annuali

con lo stesso soggetto) determina, in effetti, un'esigenza stabile.

Nella sentenza *Mascolo* emessa il 26 novembre 2014 dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sulla reiterazione dei contratti a termine nella scuola pubblica italiana, la totale assenza di limiti al rinnovo dei contratti a tempo determinato non soddisfa le esigenze di cui alla clausola 5 punto 1 dell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CEE (di cui al d.lgs. 368/2001) e perciò costituirebbe attività contraria alla legge.

4. Conclusioni.

Che fare dunque? Com'è nel nostro stile invitiamo ad evitare un uso disinvolto dei contratti di lavoro flessibile, in generale, e a puntualizzare, negli atti di assunzione, le ragioni che determinano il ricorso a rapporti di lavoro che si prolungano nel tempo, nella speranza che, più che una circolare, intervenga direttamente il legislatore a chiarire la questione anche per gli istituti scolastici comunali.

²² Reperibile al link

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160109&doclang=it>

I LAVORI DI PUBBLICA UTILITÀ DOPO IL *JOBS ACT*

di Barbara Parfazi

1. Premessa.

In data 23 settembre 2015 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale i decreti attuativi della legge 10 dicembre 2014, n. 183²³ recanti disposizioni:

- per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: d.lgs. 148 del 14 settembre 2015²⁴;
- per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale: d.lgs. 149 del 14 settembre 2015²⁵;
- per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive: d.lgs. 150 del 14 settembre 2015²⁶;
- di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità d.lgs. 151 del 14 settembre 2015²⁷.

2. Le nuove categorie di lavoratori utilizzabili per lo svolgimento di attività di pubblica utilità.

Tra le novità apportate evidenziamo l'impossibilità di procedere all'impiego in attività socialmente utili dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, secondo la

²³ www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-12-10;183!vig=

²⁴ www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-09-14;148!vig=

²⁵ www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-09-14;149!vig=

²⁶ www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-09-14;150!vig=

²⁷ www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-09-14;151!vig=

previgente disciplina dettata dal decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, che è stato abrogato;^{28,29}

La possibilità di impiego diretto, da parte delle amministrazioni pubbliche³⁰, ai fini dello svolgimento di attività di pubblica utilità è ora dettata dall'art. 26 del d.lgs. 150/2015, che individua le nuove categorie dei lavoratori utilizzabili per lo svolgimento di Lavori Socialmente Utili, che di seguito si riepilogano:

1. lavoratori percettori di prestazioni a sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro (ad esempio cassintegrati),
2. disoccupati con più di 60 anni d'età che non abbiano ancora maturato il diritto al pensionamento di vecchiaia o anticipato.

Sarà predisposta dall'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive una convenzione quadro che le Regioni e le Province autonome stipuleranno con le amministrazioni interessate.

A seconda della categoria di utilizzo vi è una diversa disciplina di impiego.

Se si utilizzano i dipendenti di cui al precedente punto 1, la novella disciplina prevede che:

- l'utilizzazione nelle attività non determina instaurazione di rapporto di lavoro e non deve incidere sullo svolgimento del rapporto di lavoro in corso;
- i lavoratori occupati sono impegnati nei limiti massimo di orario settimanale corrispondente alla proporzione tra il trattamento previdenziale e il trattamento economico iniziale (al netto delle ritenute previdenziali) dei dipendenti dell'ente che svolgono attività analoghe.

Se si utilizzano i lavoratori disoccupati con più di 60 anni di età, che non abbiano ancora maturato il diritto al pensionamento di vecchiaia o anticipato:

- l'orario di impiego non deve eccedere le 20 ore di lavoro settimanale;

²⁸ Argomento trattato secondo la previgente normativa in: Parfazi Barbara, "I lavori socialmente utili e di pubblica utilità", *Personale News*, n. 2/2012, pp. 5-13.

²⁹ Abrogato dall'art. 34 del d.lgs. 150/2015.

³⁰ Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

- compete un trattamento mensile pari all'assegno sociale, eventualmente riproporzionato in caso di orario di lavoro inferiore alle 20 ore settimanali. (Tale assegno è erogato dall'INPS, previa certificazione delle presenze a cura dell'Ente utilizzatore);³¹
- al rapporto di impiego si applicano le disposizioni in materia di nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpl), con onere a carico delle amministrazioni regionali e delle province autonome stipulanti.

Per entrambe le categorie di soggetti utilizzati è obbligo del soggetto utilizzatore l'attivazione delle coperture assicurative con l'INAIL, contro gli infortuni e le malattie professionali connesse allo svolgimento dell'attività lavorativa, nonché per responsabilità civile verso terzi.

Ai lavoratori impiegati nelle attività di pubblica utilità deve essere garantito un adeguato periodo di riposo, entro i termini di durata dell'impegno, durante il quale è corrisposto l'assegno.

Il comma 10 dell'articolo in esame dispone in merito alle assenze di malattia, che dovranno essere documentate, senza decurtazione dell'assegno.³² I soggetti utilizzatori stabiliscono tra le condizioni di utilizzo massimo il periodo massimo di assenze per malattia compatibile con il buon andamento del progetto.

3. Conclusioni.

Evidenziamo, infine, che è prevista la realizzazione di un sistema informativo unitario per la messa a disposizione e l'accesso alle relative banche dati.

Ritorniamo, pertanto, sull'argomento e sulle modalità di utilizzo della nuova piattaforma per l'individuazione dei lavoratori, in un prossimo numero di Personale News.

³¹ All'assegno sociale si applicano le disposizioni di cui agli artt. 10 e 11 del d.lgs. 22/2015 (compatibilità con ammortizzatori sociali).

³² Per i percettori dell'assegno sociale (pensionati con più di 60 anni di età, che non abbiano ancora maturato il diritto al pensionamento di vecchiaia o anticipato).

RAPPORTO DI LAVORO

In questa sezione proponiamo approfondimenti relativi alla gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni locali.

PROMOZIONE DELLA CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI VITA E DI LAVORO NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Commento all'art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124

di Salvatore Cicala

1. Introduzione.

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 187 del 13/8/2015, è entrata in vigore dal 28 agosto 2015 la legge 7 agosto 2015, n. 124, avente a oggetto *"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni"*³³.

La summenzionata legge ha conferito al Governo un gran numero di deleghe su svariate materie, alcune delle quali sono state commentate nelle pagine di questa rivista³⁴.

Un'altra delega di particolare interesse è quella contenuta nel Capo III ("Personale") all'articolo 14 rubricato "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche".

La disposizione, che pone un'ulteriore tassello nel processo di riordino della disciplina a sostegno e tutela della genitorialità, è di grande interesse, in particolar modo per l'impatto che la stessa ha sulle amministrazioni pubbliche, le quali sono chiamate in prima persona ad adottare misure organizzative finalizzate a favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

³³ <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-08-07:124>

³⁴ Si legga a tal proposito:

- Ferrari Mario, "La riforma della dirigenza degli enti locali nella legge 124/2015", *Personale News*, n. 16/2015, pp. 12-19;
- Ferrari Mario, "La delega per il riordino del pubblico impiego", *Personale News*, n. 17/2015, pp. 10-20.

Vediamo di seguito le novità d'interesse per gli enti locali introdotte dall'articolo 14 della legge 124/2015.

2. Sperimentazione di forme di nuove modalità spazio-temporale di lavoro (comma 1).

La norma mira a garantire la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro dei pubblici dipendenti, favorendo il ricorso al telelavoro e alla sperimentazione, con il supporto dell'innovazione tecnologica, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa (ad esempio *coworking* e *smart working*).

In questo senso, specialmente per le nuove modalità spazio-temporali di lavoro, l'impegno delle amministrazioni (nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica) deve essere tale da consentire, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti pubblici, che ne facciano richiesta, di avvalersi di tali modalità.

Ciò dovrà avvenire con la garanzia che gli interessati non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

A questo scopo la norma prevede che sulle misure organizzative e sul raggiungimento dei relativi obiettivi, all'intero dell'ente, vengano attivate azioni di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della *performance* organizzativa individuale.

Spetta alle stesse amministrazioni pubbliche adeguare i propri sistemi di monitoraggio e di controllo individuando specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, anche coinvolgendo i cittadini fruitori sia individualmente sia nelle forme associative.

Per l'attuazione concreta di questi obiettivi è prevista una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, tenuto

conto del parere della Conferenza unificata, che ne definirà gli indirizzi e le linee guida (comma 3).

3. Servizi di supporto alla genitorialità (comma 2).

Sempre nell'ottica di venire incontro all'esigenze dei pubblici dipendenti di conciliare esigenze di vita e di lavoro, il comma 2 mira a promuovere iniziative per garantire ai pubblici dipendenti, con figli piccoli, la possibilità di fruire di servizi di supporto alla genitorialità. Nell'ambito di tali misure vi è la possibilità per le amministrazioni pubbliche di *"stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica"*.

Anche l'attivazione concreta di tali servizi di supporto alla genitorialità occorrerà attendere un'apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

4. Trasferimento ad altra amministrazione del dipendente vittima di violenza di genere (comma 6).

Il comma 6 dell'articolo 14 della legge 124/2015 introduce una nuova disposizione a tutela delle donne vittime di violenza di genere.

La suddetta tematica ha assunto, in questi anni, livelli di particolare gravità³⁵ tali da aver indotto il legislatore a intervenire con appositi atti legislativi (si pensi ad esempio al decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119³⁶ o al congedo *ad hoc* previsto, seppure in via

sperimentale per il solo 2015, dall'articolo 24 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81³⁷).

In particolare, la novella disposizione normativa interviene in tema di passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse, aggiungendo all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 1-*bis*. Tale disposizione prevede che la dipendente vittima di violenza di genere (inserita in specifici percorsi di protezione, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza) possa presentare domanda di trasferimento ad altra amministrazione pubblica ubicata in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza.

Entro quindici giorni dalla suddetta comunicazione l'amministrazione di appartenenza dispone il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente.

Il trasferimento è disposto a condizione che nell'amministrazione di destinazione vi siano posti vacanti in dotazione organica corrispondenti alla qualifica professionale della dipendente interessata.

5. Assegnazione temporanea dei lavoratori dipendenti alle amministrazioni (comma 7).

Infine, con il comma 7 viene modificato l'articolo 42-*bis*, comma 1, secondo periodo del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (*"Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di sostegno della maternità e della paternità"*)³⁸, prevedendo che, ai fini dell'assegnazione temporanea di lavoratori dipendenti pubblici ad altra amministrazione, per ragioni di sostegno alla maternità o alla paternità, l'eventuale dissenso delle amministrazioni coinvolte debba essere *"limitato a casi o esigenze eccezionali"*.

³⁵ Nel 2014, il numero verde antiviolenza del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ricevuto segnalazioni di violenza da 8.197 donne, di cui 2.402 sono lavoratrici dipendenti.

³⁶ <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2013-08-14:93!vig=>

³⁷ Redazione, "Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, vita e lavoro", *Personale News*, n. 14/2015, pp. 10-11;

³⁸ Per una lettura più approfondita sull'argomento si rinvia Cicala a Salvatore, "L'assegnazione temporanea prevista dall'art. 42-*bis* del d.lgs. 151/2001", *Personale News*, n. 4/2013, pp. 7-12;

La norma in esame, ispirata anche dai recenti orientamenti giurisprudenziali³⁹, sembra volta a limitare le ipotesi di dissenso alla richiesta di trasferimento temporaneo ad altra amministrazione, formulata da un dipendente in applicazione al disposto di cui all'articolo 42-*bis* del d.lgs. 151/2001.

Pur rilevandosi dalla lettura della nuova disposizione un rafforzamento dell'interesse personale del dipendente nell'ottenimento del trasferimento in questione, chi scrive ritiene opportuno, stante le ripercussioni che lo stesso possa avere sugli assetti organizzativi e funzionali, che le amministrazioni coinvolte acquisiscano, nella fase istruttoria, tutti gli elementi di valutazione volti a escludere possibili aggravii amministrativi suscettibili di tradursi in effetti onerosi.

Infine, si rileva che la mancata previsione nella norma di una casistica di "*casi o esigenze eccezionali*" che giustifichino il dissenso delle amministrazioni interessate rende auspicabile, anche al fine di evitare il sorgere di contenziosi, che i ministeri competenti forniscano quanto prima dei chiarimenti in merito.

³⁹ Consiglio di Stato, sezione III, sentenza del 20 gennaio 2015, n.161, reperibile al *link*: <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=5EE0TYK1TDYVJBQIOB2GEHXLLO&q=>

QUESITI E RISPOSTE

In questa rubrica, riportiamo le risposte, della redazione di Personale News, ai quesiti che ci hanno posto gli abbonati allo specifico servizio.

ISCRIZIONE ALL'ALBO DEGLI ASSISTENTI SOCIALI

A cura della Redazione

QUESITO

È legittimo il rimborso all'assistente sociale della tassa di iscrizione all'Albo professionale?

RISPOSTA

Sulla scorta della recente sentenza della Cassazione relativa al caso di un avvocato dipendente pubblico, diverse richieste di rimborso degli oneri di iscrizione agli albi professionali stanno pervenendo alle pubbliche amministrazioni.

Tra l'altro si deve segnalare che per la specifica professione di avvocato c'è anche un precedente della medesima Corte di Cassazione, in particolare la sentenza n. 3928 del 20 febbraio 2007, che confermò:

- Corte d'Appello di Torino, sentenza n. 338 del 5/10 marzo 2003;
- Tribunale di Torino, sez. Lavoro, sentenza n. 4549 del 11 luglio 2001.

Dobbiamo però evidenziare che quello degli avvocati dipendenti pubblici è un caso "unico" nel panorama dei dipendenti pubblici che sono obbligati all'iscrizione all'Albo professionale.

Per due motivi:

- il primo è che, in fase di assunzione, a coloro che andranno a fare parte delle avvocature, non può essere richiesta l'iscrizione all'albo (in quanto per

legge vi è incompatibilità), ma solamente il possesso dell'abilitazione (cioè il superamento dell'esame di Stato). L'iscrizione all'elenco speciale potrà avvenire solo in una fase successiva, una volta che si verifichi il sussistere delle altre condizioni previste dalla legge (formale assegnazione in via esclusiva e continuativa, a un ufficio legale interno previamente costituito); da questo conseguono "..., quale ovvio corollario, importanti conseguenze, atteso che 'se l'iscrizione nell'elenco speciale è presupposto burocratico/amministrativo per l'espletamento di un'attività professionale in favore del solo datore di lavoro', è dimostrato che la stessa sia qualificabile quale mezzo di svolgimento della prestazione di lavoro, il cui onere di fornitura, in conformità a quanto avviene per ogni altro strumento di lavoro, non può che gravare sul datore di lavoro"⁴⁰;

- il secondo è che, gli avvocati iscritti nell'elenco speciale possono svolgere attività professionale esclusivamente in favore del loro ente, essendo loro preclusa la possibilità di svolgere attività professionale in favore di terzi⁴¹.

Per tutti gli altri professionisti dipendenti pubblici, ivi compresi gli assistenti sociali (il cui obbligo di iscrizione all'albo è sancito dall'art. 2, comma 1, della legge 23 marzo 1993, n. 84) la situazione è differente e non è possibile dare seguito al rimborso delle quote di iscrizione all'Albo.

Le motivazioni del diniego possono essere succintamente esposte come segue:

- nessuna disposizione legislativa o contrattuale impone alla pubblica amministrazione datrice di

⁴⁰ Regione Friuli Venezia-Giulia, Servizio per gli affari istituzionali e il sistema delle autonomie locali, parere prot. n. 21445 del 30 maggio 2011

⁴¹ Articolo 3, quarto comma, lettera b) del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 358.

lavoro di sostenere gli oneri per l'iscrizione all'albo degli assistenti sociali;

- l'iscrizione all'albo professionale degli assistenti sociali è requisito imprescindibile e permanente per lo svolgimento delle mansioni che viene richiesto in sede di accesso al pubblico impiego, deve essere, quindi, posseduto al momento dell'assunzione e mantenuto per tutta la durata del rapporto di lavoro;
- conseguentemente, gli oneri connessi alla predetta iscrizione, sia in fase iniziale (di assunzione) che nel prosieguo non possono che restare a carico del dipendente interessato;
- nei limiti consentiti dalle norme sulla incompatibilità e sugli incarichi autorizzati, l'iscrizione può consentire di svolgere l'attività professionale anche al di fuori del rapporto di lavoro con l'ente datore di lavoro.

Sullo specifico caso delle assistenti sociali si sono pronunciati nel senso da noi indicato:

- Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 5/PAR/2007 del 2 maggio 2007;
- Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 29/PAR/2008 del 1° ottobre 2008;
- Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 10/2009/PAR del 28 aprile 2009.

NEWS E COMMENTI

Raccogliamo in questa sezione l'elenco, con breve commento, delle novità normative ed interpretative intervenute negli ultimi quindici giorni, in materia di gestione delle risorse umane degli enti locali.

Alcune news sono disponibili ogni giorno sul sito www.publika.it

NEWS E COMMENTI

Gazzetta Ufficiale

Criteri per la mobilità del personale soprannumerario

Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2015, il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 14 settembre 2015 recante "*Criteri per la mobilità del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta dichiarati in soprannumero, della Croce rossa italiana, nonché dei corpi e servizi di polizia provinciale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale*", registrato dalla Corte dei conti in data 29 settembre 2015, Reg. ne. - Prev. n. 2413.

Il decreto permetterà il transito dei 18mila dipendenti provinciali soprannumerari delle ex province verso altri enti pubblici, compreso il Sistema Sanitario Nazionale.

Tabelle di equiparazione degli inquadramenti dei dipendenti pubblici

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 216 del 17 settembre 2015 è stato pubblicato il d.p.c.m. 26 giugno 2015, con la definizione delle tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale.

Tale decreto è un tassello essenziale per l'attuazione di una parte della riforma delle province.

Nel decreto è previsto che ai dipendenti che si spostano in mobilità non volontaria sarà garantito l'eventuale trattamento accessorio più favorevole solo per le voci con carattere di generalità e natura fissa e continuativa.

La garanzia sulle voci fisse e continuative si attiva quando l'amministrazione ricevente individua la copertura finanziaria, potendo però essere usati anche gli spazi assunzionali.

Decreti attuativi del *Jobs Act*

Nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del 23 settembre 2015, supplemento ordinario n. 53, sono stati pubblicati i quattro decreti attuativi del "*Jobs Act*" approvati dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 4 settembre scorso, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Si tratta dei seguenti provvedimenti:

- d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, recante "*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro*";
- d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149, recante "*Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale*";
- d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 recante "*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*";
- d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151 recante "*Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità*".

Tutti i decreti sono entrati in vigore con decorrenza dal 24 settembre 2015.

Inserimento di musei e luoghi di cultura nei servizi pubblici essenziali

È stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 21 settembre 2015, il decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146 "*Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*" che inserisce i musei e i luoghi di cultura aperti al pubblico tra i servizi pubblici essenziali

individuati dall'articolo 101 del l. d.lgs. n. 42/2004, per i quali il diritto di sciopero va regolato garantendo in maniera particolare la fruibilità per il pubblico.

Il decreto interviene a modificare l'art. 1, comma 2, lettera a), della legge 146/1990. Tali servizi sono considerati essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro e anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione in quanto rientrano tra quelli che garantiscono *"il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione."*

Il decreto è entrato in vigore il 21 settembre 2015 e dovrà essere convertito in legge dal parlamento nei termini di 60 gg. pena la decadenza.

Corte dei Conti

Procedura concorsuale - Rapporto con i d.l. 78 e 90/2015 - Ricollocamento dipendenti provinciali in esubero

Il Sindaco del Comune di Orsogna, interpellando la Corte dei Conti – sezione regionale di controllo per l'Abruzzo - premette che nel corso dell'anno 2012 è venuto a cessare un dipendente, a tempo indeterminato ma parziale (40%), che rivestiva il ruolo di funzionario addetto all'ufficio tributi e, in sede di programmazione finanziaria per l'anno 2013, era stata programmata una nuova assunzione che successivamente sarebbe stata, in effetti, bandita.

Infatti, con deliberazione in data 2 aprile 2015, n. 50, la Sezione medesima aveva espresso parere positivo al comune istante, il quale aveva, in particolare, richiesto delucidazioni sull'applicabilità alle procedure già avviate delle disposizioni in materia di contenimento del *turn over*.

Del resto, ricostruendo la vicenda oggetto del precedente deliberato, la Corte ricorda che:

- nell'anno 2012 il comune istante aveva presentato una cessazione di personale, da poter reintegrare l'anno successivo;

- nel 2013 lo stesso comune aveva, in effetti, programmato sotto il profilo finanziario la nuova assunzione nei limiti di spesa *illo tempore* vigenti;
- nel 2014 aveva luogo l'avvio della procedura concorsuale.

Tuttavia, preso atto che in pendenza della suddetta procedura sono intervenute nuove norme finanziarie, il Comune istante richiede di specificare se, alla stregua del sopraggiunto (al bando) d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, l'ente possa concludere la procedura concorsuale descritta.

La Sezione, con deliberazione n. 237/2015/PAR, illustra che l'art. 3, comma 5, del decreto citato ha previsto che *"Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile"*.

Ritenendo indiscussa l'applicabilità al caso in esame dei sopra menzionati limiti, come affermato nella propria precedente deliberazione n. 50/2015/PAR, la Corte territoriale rappresenta come il *thema decidendum* si configuri nella capacità assunzionale del comune alla data odierna, su cui influiscono:

- da un lato, l'impatto sul riferito tessuto normativo della novellazione operata dal d.l. 19 giugno 2015, n. 78, che ha aggiunto l'inciso *"è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente"*;

- dall'altro, la cogenza, nel caso di specie, dell'art.1, comma 424, della legge 190/2014, che prevede che *"le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico (tra cui evidentemente non rientrano i vincitori all'esito di procedura non ancora conclusa, ndr) collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità"*.

Sulla base delle suestese premesse, dunque, la Corte territoriale, rammenta che la sezione delle Autonomie (con deliberazione del 21 novembre 2014, 27/SEAUT/2014/QMIG) ha precisato come, lungi da consentire una indiscriminata applicazione del c.d. "cumulo dei resti", *"la disposizione (...) sembra preordinata a risolvere un problema diverso, pur presente negli enti che debbono ridurre la spesa: la possibilità di tenere conto delle cessazioni future ma già definite. Infatti, il riferimento alla programmazione sembra lasciare intendere che il triennio possa essere quello successivo al 2014, così come la dicitura riferita alle risorse "destinate" alle assunzioni"*.

Alla luce di ciò, secondo i Giudici contabili, sorgerebbe il dubbio circa l'influenza, sul dato normativo descritto, dell'art. 4, comma 3 del d.l. 78/2015 citato, in considerazione dell'anfibologia della disposizione (potendo essere consentita una interpretazione secondo cui la norma, nel periodo transitorio 2014/2017, mira a consentire il cumulo riferito al triennio precedente; e altra, a tenore del quale la norma integra e non sostituisce il principio della programmazione finanziaria, consentendo quindi detto cumulo ma solo in relazione ai maggiori resti rispetto alla previsioni di *budget*).

Allo stesso modo, la Sezione rileva una seconda questione pregiudiziale, costituita dall'interpretazione della norma, in materia di ricollocamento dei dipendenti provinciali in esubero, secondo cui le risorse a tal fine da destinarsi sono quelle *"per gli anni 2015 e 2016"*, potendo essere la detta norma intesa in senso finanziario (*budget* assunzionali riferiti, cioè, alle cessazioni del 2014 e del

2015) ovvero nel senso più lato di *"risorse per le assunzioni"* che si verificano negli anni indicati, e quindi di quelle utilizzabili se, e quando, sia ammesso il riporto dei "resti" dagli anni precedenti.

Del resto, sulla scorta dei medesimi ragionamenti, già la sezione regionale di controllo per la Campania, con deliberazione 15 luglio 2015, n. 200, aveva rimesso gli atti al Presidente della Corte dei Conti per le valutazioni di competenza in relazione all'interpretazione dell'art. 3, comma 5, del d.l. 90/2015.

In considerazione di ciò, dunque, anche la sezione abruzzese ha provveduto a sospendere la pronuncia in relazione al quesito prospettato dall'ente, restando in attesa del deferimento della questione di massima alla sezione Autonomie o alle sezioni riunite, per la risoluzione dei dubbi interpretativi individuati.

Art. 6 del d.l. 78/2010 – Compensi componenti organi collegiali – Applicabilità agli enti locali

Il Sindaco del Comune di Gallarate (VA), ha chiesto alla Corte dei Conti un parere in merito alla corretta applicazione del vigente art. 6, commi da 1 a 3, del d.l. 78/2010 convertito con la legge 122/2010.

In particolare il Sindaco fa presente che, con deliberazione n. 4 adottata nell'adunanza del 10 febbraio 2014 la sezione delle Autonomie (pur pronunciandosi sull'art. 5 della medesima disposizione normativa) ha ritenuto non applicabile agli enti territoriali l'art. 6, commi da 1 a 3, sopra citato.

Tale pronunciamento ha indotto un *ex* componente del Collegio dei Revisori dell'ente a richiedere il riconoscimento della decurtazione del compenso per il 10% a suo tempo operata in applicazione del comma 3 della disposizione in parola (tenuto anche conto dei pronunciamenti in merito, quale, ad esempio, il parere 13/2011 della sezione Lombardia).

Ciò premesso il Sindaco chiede, stante l'incidentalità della pronuncia della sezione delle Autonomie, se sia legittimo per l'ente procedere al riconoscimento in parola estendendo il riconoscimento dei compensi alle decurtazioni effettuate in applicazione dei commi da 1 a 3 dell'art. 6 citato, ricostituendo i compensi a suo tempo

vigenti in aderenza all'interpretazione propugnata dalla sezione Autonomie.

In risposta al quesito, la sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 270/2015/QMIG depositata il 10 settembre 2015, fa notare, preliminarmente, come le questioni di massima su cui la sezione delle Autonomie è stata chiamata a pronunciarsi (e sulle quali è intervenuta con il parere richiamato dall'Ente) inerivano a quesiti del tutto diversi rispetto al pronunciamento richiamato dall'amministrazione di Gallarate ed, invero, vertevano, il primo, circa la legittimazione attiva nel richiedere il parere da parte dell'ente locale che si interroga sull'applicazione di una disposizione finanziaria tesa ad incidere nella sfera giuridica di un soggetto diverso dal richiedente; il secondo circa l'applicabilità dell'art. 5, comma 7, ultimo periodo, del d.l. 31 maggio 2010, n.78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n.122, ai componenti dei consigli di amministrazione dei consorzi di enti locali che siano partecipati anche dalle Regioni. Ne consegue che le Sezioni regionali sono chiamate a conformarsi ai principi orientativi espressi dalla sezione delle Autonomie, esclusivamente per le due questioni di massima discettate nella predetta adunanza.

Secondo la Corte, peraltro, rispetto quanto premesso, andrebbe aggiunta la considerazione per cui nei precedenti consultivi delle varie sezioni regionali di controllo che hanno affrontato la tematica dei tagli lineari agli apparati amministrativi e politici, in nessun caso si era esclusa l'applicabilità del citato art. 6, commi 2 e 3 agli enti locali.

Del resto, fermo rimanendo il dubbio interpretativo che il comma 1 dell'art. 6 sia esclusivamente riferito agli organi collegiali delle amministrazioni centrali (il riferimento all'art. 68 comma 1 del d.l. 25 giugno 2008, n.112 non reca indicazioni testuali dirimenti), tutte le pronunce hanno pacificamente ritenuto che l'art. 6, commi 2 e 3, si estendessero alle autonomie locali, in coerenza con la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica allargata di tale disposizione.

Secondo il Collegio, peraltro, la disposizione si inserirebbe in un articolato sistema vincolistico del quale

le sezioni regionali di controllo, hanno progressivamente fornito un'interpretazione sufficientemente omogenea e consolidata.

A tal proposito, la Magistratura contabile fa presente che il d.l. 78/2010 contiene previsioni normative (artt. 5 e 6) che prescrivono misure di riduzione dei costi degli apparati politici ed amministrativi, dettando una serie di disposizioni che incidono direttamente sul diritto ai compensi dei soggetti che ricoprono tali uffici.

D'altro canto, la sezione, ricostruendo le conclusioni interpretative scaturenti dagli arresti emessi dalle varie Corti dei Conti regionali, fa presente che le sezioni di controllo hanno pacificamente ritenuto di applicare agli enti locali la disciplina del d.l. 78/2010 prevista in materia di tagli ai compensi per i componenti di organi e organismi delle pubbliche amministrazioni, differenziando i destinatari delle prescrizioni alla luce di specifici caratteri del soggetto incardinato nell'organo.

In tale ottica, secondo la Corte, la disposizione di cui all'art. 6 comma 3, si tratterebbe di norma di più ampia portata rispetto all'art. 6 comma 2, la quale tende ad assorbire non solo l'area degli "organismi partecipati", ma tutti i compensi di soggetti che in pubbliche amministrazioni intese in senso sostanziale (elenco ISTAT) svolgono attività in qualità di titolari di organi o membri di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati.

Sulla scorta di tale presupposto, del resto, a parere del Collegio, non vi sarebbe dubbio alcuno che nell'alveo dell'elenco ISTAT siano contenute le amministrazioni e gli enti locali. Ed infatti varie pronunzie consultive si sono espresse, senza contrasto, nel senso dell'applicabilità del predetto taglio lineare anche agli enti locali (SRC Veneto n. 244/2011/PAR; SRC Lazio n. 19/2012/PAR, n.25/2012/PAR; SRC Campania n. 173/2011/PAR; SRC Piemonte, n. 61/2011/PAR; SRC Toscana n. 204/2010/PAR; SRC Lombardia nn. 1065/2010/PAR, 1072/2010/PAR, 13/2011/PAR, con rinvio alla nota di lettura atti Senato in sede di approvazione della legge di conversione del d.l. 78/2010, 155/2011/PAR, 361/2011/PAR; 366/2011/PAR, 598/2011/PAR,

616/2011/PAR, 669/2011/PAR, 674/2011/PAR, 114/2012/PAR, 507/2012/PAR, 512/2012/PAR, 224/2012/PAR, nonché da ultimo 26/2015/PAR, SRC Emilia-Romagna n. 6/2011/PAR).

In estrema sintesi, dunque, a parere dei Giudici, il coordinamento fra il comma 2 e il comma 3 dell'art. 6, sarebbe da ritenersi riconducibile allo schema della residualità del comma 3 (riduzione del 10%) rispetto al comma 2 (carattere onorario delle funzioni svolte): esso, in pratica, si applicherebbe solo per quelle amministrazioni pubbliche che sono inserite nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT e che non ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (SRC Lombardia n. 598/2011/PAR).

In ogni caso, il Collegio osserva che la questione circa l'esclusione della portata applicativa dell'art.6, commi da 1 a 3, del citato decreto legge n.78/2010 rispetto agli enti locali assurge a profili di eccezionale rilevanza, posto che la pronuncia incidentale della sezione Autonomie coinvolge gli interessi patrimoniali della generalità degli enti interessati, anche per i non marginali profili restitutori che si potrebbero generare dalla formale acquiescenza a detto orientamento, come puntualmente testimoniato dal caso in esame.

Alla luce di tale considerazione, dunque, e tenuto conto dell'autorevolezza dell'interpretazione che deriva dalle decisioni delle sezione delle Autonomie (cui l'art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012 attribuisce importanti funzioni nomofilattiche in materia di controllo), la Corte regionale riteneva opportuno sollecitare una decisione di orientamento in grado di uniformare l'interpretazione a livello nazionale, esprimendo, in proposito, la propria tesi nei termini che seguono:

"Il Collegio, pur conformandosi al principio di diritto e alla soluzione alla questione di massima elaborata dalla Sezione autonomie con la deliberazione n. 4/2014/QMIG, non ritiene condivisibile l'assunto contenuto nell'affermazione incidentale, a tenore della quale "...le disposizioni dettate dall'art. 6, commi da 1 a 3 non si riferiscono agli enti locali..."

A sostegno di tale tesi, peraltro, la sezione faceva presente che:

"In primo luogo, [...] l'obiter dictum rispetto al principio di diritto contenuto nel dispositivo della deliberazione non riveste forza conformativa.

In secondo luogo, [...] la divergente interpretazione circa l'applicabilità dell'art. 6 commi 2 e 3 agli enti locali contrasta con la pacifica giurisprudenza consultiva emergente dalle Sezioni regionali di controllo, sopra richiamata.

In terzo luogo, nel merito argomentativo, richiamando i precedenti consultivi e le considerazioni sopra esposte, il Collegio ritiene che tanto a livello letterale, quanto a livello sistematico si possa ragionevolmente sostenere l'applicabilità dell'art. 6, commi 1 e 3 del D.L. n. 78/2010 agli enti locali, attesa la natura onnicomprensiva della rubrica dell'art. 6 riferita alla riduzione dei costi degli apparati di tutte le pubbliche amministrazioni compresi quindi gli enti locali".

Sulla scorta di tale interpretazione, comunque, la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Lombardia, sospende nel merito la pronuncia e rimette gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza.

Capacità assunzionale - Cessazioni di personale nel triennio 2011-2013 - Vincoli

Il Sindaco del Comune di Caponago ha posto alla propria sezione regionale un quesito del seguente tenore:

"L'ente dovrebbe procedere ad una assunzione a tempo indeterminato nel corso del 2015 nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 1, comma 557 della L. 296/2006. Si chiede se, alla luce delle disposizioni introdotte dall'art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, questo ente possa attivare la procedura finalizzata all'assunzione utilizzando la percentuale assunzionale relativa al personale cessato nell'anno 2013 (nel limite del 60% della spesa). Tale capacità non era stata utilizzata negli anni precedenti perché non avrebbe consentito il rispetto dei limiti di riduzione della spesa di personale previsti dall'art. 1, comma 55 296/2006). In caso positivo si chiede conferma che tale assunzione NON soggiace alle li previste dall'art. 1, comma 424 e 425, della L. 190/2014 in merito alla ricollocazione del delle province e delle città metropolitane".

La sezione regionale per il controllo Lombardia, con parere n. 278/2015/PAR del 11 settembre 2015,

ricostruisce la questione facendo presente che con propria precedente deliberazione n. 120/2015/QMIG del 23 marzo 2015, sospendeva la pronuncia in relazione al secondo quesito posto dal Comune di Caponago, in cui si chiedeva se l'ente comunale, che intendeva procedere nell'anno 2015 ad una nuova assunzione utilizzando il budget relativo all'anno 2014, soggiacesse, nell'effettuare la nuova assunzione, alle limitazioni previste dall'art. 1, commi 424 e 425, della legge 190/2014. Contestualmente rimetteva gli atti al Presidente della Corte dei Conti per il deferimento della questione alla sezione delle Autonomie.

Successivamente, la sezione delle Autonomie, investita della questione, ha risolto il quesito adottando la deliberazione n. 26/AUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015.

La sezione delle Autonomie si è pronunciata rilevando *"che, successivamente alla richiamata deliberazione della Sezione di controllo per la Lombardia, il legislatore è intervenuto con l'art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 19 giugno 2015, disponendo che: "All'articolo 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dopo le parole "nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile" sono aggiunte le seguenti: "è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente".*

Tale novella legislativa, integrando il quadro interpretativo già fornito dalla circolare n. 1/2015 (registrata dalla Corte dei Conti in data 20 febbraio 2015), autorizza i Comuni ad impiegare nel 2015 l'eventuale budget residuo del triennio 2011-2013 per assunzioni non vincolate ai sensi del comma 424. Ne consegue che per le cessazioni intervenute nel 2013, la capacità assunzionale del 2014, eventualmente rinviata nel 2015, non soggiace alle limitazioni introdotte dal citato comma 424, restando regolata da quanto previsto, per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, dall'art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014, convertito con legge 114/2014, che indica le quote percentuali di turn over consentite per le assunzioni di personale a tempo indeterminato.

In conclusione, secondo i Giudici contabili, l'ente locale potrà attenersi al seguente principio di diritto: *"gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale".*

Mobilità - Riserva al personale soprannumerario degli enti di area vasta

Il Sindaco del Comune di Pieve Emanuele, con nota del 16 marzo 2015, dopo aver premesso che

- l'ente ha indetto nel corso dell'anno 2014 un concorso pubblico per l'assunzione di n. 1 istruttore direttivo esperto Cat. D3 nell'Area programmazione economica;
- la prima classificata ha rinunciato all'assunzione in data 23 luglio 2014, pertanto si è proceduto con l'assunzione in prova del 2° classificato, il quale ha rassegnato le proprie dimissioni con decorrenza dal 17 gennaio 2015, finito il periodo di prova;
- contestualmente entra in vigore la legge 190/2014 (cd. Legge di Stabilità) secondo cui *"per gli anni 2015 e 2016 gli enti locali destinano le proprie risorse per assunzioni a tempo indeterminato nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità"*;
- l'ente ha approvato la propria graduatoria di merito in data 30 giugno 2014 e la procedura di assunzione dalla suddetta graduatoria ha avuto esito infruttuoso, ha posto alla sezione regionale per il controllo Lombardia i seguenti quesiti:
 - se *"possa dare corso nell'anno 2015 allo scorrimento della suddetta graduatoria per l'assunzione di un*

vincitore, come previsto dal piano delle assunzioni dell'ente, o se debba attendere il 2017 per poterlo fare";

- *se "possa legittimamente assumere mediante mobilità da enti del comparto provvedendo all'indizione di procedura di mobilità".*

Facendo presente che al quesito sub a), la sezione regionale ha già fornito risposta con la deliberazione n. 168/2015/PAR, la Corte prende atto che residua il quesito sub b), il cui esame era stato sospeso in attesa del pronunciamento su analoga questione della sezione delle Autonomie, avvenuta con la deliberazione n. 19/QMIG/2015.

In tale sede, la sezione Autonomie ha così statuito: *"per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria".*

Sulla base del suesposto principio, la sezione lombarda, con deliberazione n. 289/2015/PAR del 11 settembre 2015, fa presente come lo stesso risolve a monte il quesito interpretativo posto dal Comune istante, in quanto esclude la possibilità che si possa procedere all'esperimento di procedure di mobilità non riservate ai dipendenti soprannumerari degli enti di area vasta.

Limiti assunzionali - Corretta interpretazione dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296

Il Comune di Cattolica ha chiesto alla competente sezione regionale di conoscere, alla luce della dinamica emergente dalla programmazione delle risorse umane per il 2015, se, la mancata riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale (da ricondursi, nel caso di specie, ad operazioni di riduzione straordinaria di spese correnti oltre alla contabilizzazione nell'anno 2014 di operazioni straordinarie di spesa corrente eterofinanziate) costituisca, comunque, un limite alle assunzioni, sia a tempo determinato che indeterminato, ovvero sia sufficiente per il Comune aver rispettato quanto previsto dal comma 557 quater dell'art.1 della citata l. n. 296/2006, come modificato ad opera dell'art.

3, comma 5 bis, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Con deliberazione n. 121/2015/QMIG, depositata in data 10 luglio 2015, la sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in esito alla richiesta di parere formulata ha sospeso il giudizio, rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei Conti, per il deferimento della questione alle Sezioni Riunite.

La sezione Autonomie, dunque, con deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 18 settembre 2015, dopo aver illustrato la disciplina in materia di riduzione della spesa di personale, ripercorre le due diverse soluzioni interpretative proposte nella deliberazione n. 121/2015/QMIG dalla sezione remittente.

In primis, viene evidenziato come una lettura delle disposizioni in esame, coerente con il quadro normativo e rispettosa del *favor legislatoris* verso un allentamento dei vincoli assunzionali, non potrebbe che orientare l'interprete nel senso di non ritenere immediatamente cogenti le disposizioni di cui alle lettere a), b) e c) del comma 557 ed, in particolare, quelle di cui alla lettera a) (cioè quelle riguardanti l'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso della spesa corrente).

Infatti, alla luce della descritta soluzione ermeneutica risulterebbe assorbente il rispetto del parametro di cui al comma 557-quater, che, ai fini dell'applicazione del comma 557, impone agli enti di assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle relative spese con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore delle predette disposizioni.

Dal lato opposto, la sezione emiliana illustra, altresì, la diversa opzione ermeneutica consistente nel riconoscimento dell'immediata cogenza della lett. a) del comma 557 e precisa che una siffatta lettura del disposto normativo in esame troverebbe fondamento nelle coeve disposizioni introdotte dallo stesso d.l. 90/2014 all'art. 3, comma 5 (ove, con riferimento specifico ai soggetti di cui all'art. 18, comma 2-bis, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 - aziende speciali, istituzioni e società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo - si impone a regioni ed enti locali di coordinare le politiche assunzionali dei

predetti organismi al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti).

Tali disposizioni, secondo i Giudici regionali, avalorerebbero la piena vigenza dell'obbligo di riduzione del rapporto spesa di personale/spesa corrente.

Nella stessa direzione, come precisato dalla sezione remittente, sembrerebbe condurre la consolidata giurisprudenza costituzionale, che ha in più occasioni riconosciuto alle disposizioni in esame carattere di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ponendo obiettivi di riequilibrio senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il loro perseguimento e lasciando un ampio margine di discrezionalità agli enti per la riduzione della spesa di personale che, come affermato dal Giudice delle leggi, costituisce un importante aggregato della spesa corrente.

La sezione remittente, sul punto, prospetta un'ulteriore questione esegetica, che si porrebbe nell'ipotesi di immediata applicazione della prescritta riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale e che riguarda la modalità di definizione del valore di riferimento per operare la riduzione imposta dalle norme, ovvero se l'anzidetto valore debba essere calcolato in modo dinamico oppure fisso ed immutabile.

La sezione delle Autonomie, dunque, fa presente che al fine di risolvere la questione interpretativa proposta occorre rammentare che l'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno di assicurare la riduzione delle spese di personale con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia, in particolare, negli ambiti di intervento relativi:

- alla riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti;
- alla razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico – amministrative;
- al contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

Prosegue la Corte, *“il legislatore è successivamente ritornato sulle disposizioni in esame, introducendo il comma 557 quater,*

che, ai fini dell'applicazione dell'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui al comma 557, a decorrere dal 2014, impone agli enti di assicurare il contenimento delle suddette spese, con riferimento specifico alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, indicando, in modo esplicito la base di riferimento, rappresentata dal valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore delle citate disposizioni”

Un riferimento temporale, secondo i Giudici, non dinamico (a scorrimento) bensì fisso ed invariabilmente riferito al triennio 2011-2013, in ragione della natura particolarmente stringente dei vincoli assunzionali e di spesa vigenti in quel periodo.

Da ultimo, viene ricordato come le disposizioni in esame sono state ulteriormente modificate dal comma 424 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) tale che nel computo del limite di spesa di cui al comma 557 – fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria del bilancio dell'ente - non devono essere prese in considerazione le spese sostenute per il personale ricollocato delle province (cfr. deliberazione n.19/SEZAUT/2015/QMIG).

Pertanto, dopo aver richiamato i numerosi interventi della Corte Costituzionale in merito alle disposizioni recate dai commi 557 e seguenti dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, la sezione delle Autonomie ritiene che la questione trovi soluzione, partendo dal presupposto che restano ferme, come stabilito dallo stesso art. 3, comma 5 quarto periodo, del d.l. 90/2014, le previsioni di riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, nel riconoscimento che il contenimento di spesa da realizzare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di risorse umane, ha come obiettivo la riduzione della spesa di personale anche in termini di incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese di parte corrente, secondo il parametro fissato dal comma 557-*quater*.

Con tale interpretazione viene ribadita l'immediata cogenza dell'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale quale *species* rispetto al *genus* “spesa corrente”, cui, peraltro, non

sembra ostare la circostanza (lamentata dal Comune istante) che non risulti ancora emanato il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, volto all'individuazione di criteri e parametri di dettaglio.

L'indicata soluzione ermeneutica applica il comma 557 alla stregua del parametro introdotto dal comma 557-*quater*, riconoscendo a quest'ultimo finalità integrativa e non assorbente e risulta costituzionalmente orientata, alla luce della consolidata giurisprudenza in merito all'applicazione delle disposizioni in esame (cfr. *ex plurimis* Corte Costituzionale - Sentenza n. 27/2014).

Infine, il Collegio, in ordine alla questione sollevata dalla sezione Emilia-Romagna (circa la modalità di definizione del valore di riferimento per operare la riduzione imposta) ritiene di voler confermare l'orientamento espresso dalla sezione delle Autonomie con deliberazione n. 25 del 2014, sulla base della prospettata argomentazione che l'allentamento dei vincoli assunzionali da parte del legislatore abbia operato nel senso di consentire un più ampio ambito di manovra all'ente, chiamato ad operare la riduzione, nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al *turn over*, con riferimento ad un parametro temporale fisso ed immutabile, individuato nel valore medio della spesa effettivamente sostenuta negli esercizi 2011-2013.

Inquadramento del personale – Competenza attività consultiva – ARAN

Il Comune di Gazzo Veronese, formula alla sezione regionale per il controllo Veneto, un parere in materia di corretto inquadramento di personale transitato nella dotazione organica dell'ente mediante procedura di mobilità in entrata da amministrazione statale.

L'Ente chiede se sia possibile allo stato attuale riconoscere ad una dipendente proveniente da un'amministrazione statale il passaggio dalla categoria B3 alla Cat. C1 con effetto retroattivo, anche alla luce di quanto comunicato dalle organizzazioni sindacali sulla vicenda, secondo le quali "*è possibile applicare l'inquadramento in C1 per effetto di quanto disposto dall'art. 3 dell'ordinamento professionale degli EE.LL. (C.C.N.L.) 31.03.1999 con il quale l'ente secondo il proprio autonomo*

ordinamento regolamentare può individuare i profili professionali e la corrispondente categoria e qualifica da applicare al proprio dipendente".

Con deliberazione n. 396/2015/PAR del 9 settembre 2015, la Sezione fa presente all'ente istante che la richiesta di parere è inammissibile, precisando inoltre che l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi alla quale è riferibile, nel caso in specie, la valutazione del corretto inquadramento della dipendente (oggetto della richiesta di parere in esame), trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In particolare, l'art. 46 di detto decreto prevede che l'ARAN, legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni agli effetti della contrattazione collettiva nazionale, assicuri alle stesse assistenza "*ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi*".

Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, la Sezione dichiara inammissibile la richiesta formulata dal Comune di Gazzo Veronese (VR), in quanto il quesito oggetto di esame è ritenuto rientrante nella sfera di competenza consultiva dell'ARAN, ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. 165/2001.

Dipendenti pubblici - Tassa sull'albo – Esclusione rilievo contabilità pubblica

Il Sindaco del Comune di Ponte dell'Olio ha inoltrato alla sezione regionale per il controllo dell'Emilia-Romagna una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità, per un comune, di rimborsare a propri dipendenti la tassa di iscrizione agli albi professionali, in particolare all'ordine degli architetti ed all'ordine degli assistenti sociali.

La sezione, con deliberazione n. 129/2015/PAR del 16 settembre 2015, in ogni caso, non fornisce alcuna risposta al Comune istante, non ritenendo ammissibile il quesito inoltrato dall'Ente.

A parere del Collegio, la richiesta di parere dev'essere giudicata inammissibile sul piano oggettivo, in quanto la materia *de qua* esulerebbe dal concetto di contabilità pubblica come delineato nel costante orientamento della Corte dei Conti.

Peraltro, continua il Collegio, la valutazione nel senso dell'inammissibilità della richiesta è conforme al contenuto della deliberazione della sezione delle Autonomie, n. 1/CONTR/11 del 13 gennaio 2011, la quale ha evidenziato che la questione concernente l'individuazione del soggetto (avvocato o amministrazione locale) sul quale dovrebbero gravare le spese per l'iscrizione all'albo degli avvocati, esorbita dal perimetro della competenza consultiva dalle sezioni regionali di controllo.

Dalle considerazioni che precedono, pertanto, la Corte regionale considera il quesito inammissibile, conseguendone l'impossibilità per il Collegio di esaminarlo nel merito, ritenendo piuttosto che lo stesso debba essere risolto in altre sedi (v. ad es. Corte di Cassazione Civile - Sez. Lav. – sentenza depositata il 16 aprile 2015 n. 7776/2015 - nel senso che la tassa di iscrizione all'albo è a carico dell'ente datore di lavoro, in virtù del fatto che la prestazione lavorativa del dipendente è svolta esclusivamente in favore dell'Amministrazione), in quanto la fattispecie atterrebbe a profili più preminentemente di ordine giuridico.

Compensi per avvocatura - Tassa sull'albo – Esclusione rilievo contabilità pubblica

Il Sindaco del Comune di Foligno ha chiesto di conoscere l'avviso della propria sezione regionale in ordine alle seguenti fattispecie:

1. l'articolo 9, comma 6, del d.l. 90/2014, convertito dalla legge 114/2014 prescrive che, in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ai dipendenti professionisti legali sono corrisposti compensi professionali nel limite dello stanziamento previsto, il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013. Dalla disposizione non risulta chiaro, e sul punto si chiede l'avviso della sezione se il concetto di "stanziamento" si riferisce alle previsioni iniziali del bilancio approvato 2013 per i capitoli di competenza, ovvero agli stanziamenti finali assestati;
2. il successivo comma 7 dello stesso art. 9 prevede che i compensi professionali di cui al comma 3 ed al

primo periodo del comma 6 possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo. Si chiede l'avviso della sezione in merito alla sorte degli eventuali importi non erogati per effetto dell'applicazione di tale limite (trattamento economico) ovvero di quello prescritto dal precedente comma cinque (stanziamento 2013). In particolare, si chiede se tali importi possano essere liquidati negli anni successivi, concorrendo ovviamente al raggiungimento dei limiti per ciascuno di essi;

3. l'Ente conformemente agli orientamenti espressi dalla Corte dei Conti (v. per tutti sez. Veneto deliberazione numero 128/2008) pone a carico dei dipendenti professionisti legali l'onere del pagamento della tassa di iscrizione all'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati. Si chiede l'orientamento della sezione in merito a tale problematica alla luce delle considerazioni svolte di recente dal Consiglio di Stato, Sez I, col parere n. 3673/2014 reso in data 26/11/2000 400 e, da ultimo, anche dalla Corte di Cassazione, Sez. lavoro, con la Sentenza n. 7776 del 16/04/2015, nelle quali si afferma invece il principio del pagamento sarebbe a carico del datore di lavoro.

Quanto al 1° quesito, la Sezione ritiene che, in mancanza di un riferimento normativo più puntuale, trattandosi di un limite annuale che in ogni caso non può superare quanto previsto nel 2013, lo stanziamento debba essere individuato nelle previsioni assestate in quanto esse danno esatta contezza delle dimensioni della spesa sostenuta dall'amministrazione nell'anno 2013, l'onere reale ricaduto sull'ente.

Secondo il Collegio, d'altro canto, nel sistema dei bilanci pubblici, le previsioni iniziali indicano una valutazione preliminare, una stima delle esigenze finanziarie correlate a bisogni futuri noti ma il più delle volte non esattamente quantificabili in via preventiva, che richiedono, pressoché nella generalità dei casi, l'aggiornamento successivo per adeguarle alla nuova realtà verificabile o prospettabile ad esercizio avviato. A queste esigenze rispondono le

integrazioni degli stanziamenti in corso di esercizio con l'adozione di prelevamenti dal fondo di riserva di cui all'art. 166 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e il bilancio di assestamento che indica, pertanto, le previsioni denominate "definitive" consegnate nel rendiconto generale dell'esercizio finanziario quale indicazione delle esigenze effettive cui l'ente ha fatto fronte in quell'esercizio. In questo senso la indicazione del legislatore, che, ai fini del contenimento della spesa, stabilisce un tetto massimo agli stanziamenti annuali di bilancio che non può superare l'ammontare di quello relativo all'anno 2013, spesa effettivamente sostenuta in quell'anno, va intesa come riferita alle previsioni definitive o, comunque dette, assestate.

Per i quesiti 2 e 3 il Collegio è dell'avviso che la materia sia riservata alla disciplina dei contratti collettivi di lavoro e pertanto esuli dalla competenza della sezione.

Responsabilità per danno erariale - Culpa in vigilando – Profili soggettivi

La Corte dei Conti - sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, con sentenza n. 187 depositata in data 17 settembre 2015, prende in esame la condotta di alcuni dipendenti di una ex Comunità Montana, nella quale si sarebbero verificati degli ammanchi di denaro, imputabili al comportamento doloso dell'economista comunitario.

In particolare, ricostruisce la Corte, con nota del marzo 2011, il sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale, comunicava l'esistenza di un procedimento penale a carico dell'economista e responsabile dei servizi finanziari di una comunità montana, per ipotesi di peculato.

Al termine del lavoro di accertamento (effettuato dalla Guardia di Finanza), emergeva che nel periodo 2001 – 2011, l'economista aveva posto in essere una serie di condotte delittuose e fraudolente, cagionando un ingente danno erariale alla comunità montana, pari almeno ad € 540.836,96 (di cui € 374.112,96 relativi a mandati di pagamento, privi di autorizzazione e giustificazione, incassati dall'economista medesimo; € 166.724,00 relativi alla vendita della legna, somme trattenute dal medesimo e non riversate all'ente).

Alla luce di tali premesse, il Collegio affronta varie questioni, passando in rassegna i ruoli dei soggetti a vario titolo coinvolti.

L'economista

Nessun dubbio sussiste circa la responsabilità dell'economista che, avendo tra l'altro restituito in più riprese l'importo complessivo di €. 160.000,00, per *facta concludentia* viene ritenuto dalla Sezione responsabile a titolo di dolo delle sottrazioni oggetto dell'indagine di responsabilità contabile.

Il Tesoriere

L'istituto tesoriere, nella propria difesa, sottolineava il fatto che la condotta fraudolenta dell'economista avrebbe annullato ogni addebito a titolo di culpa in vigilando. Al contrario, la Sezione riteneva invece di condividere la ricostruzione operata dalla Procura dove si precisava che *"Numerosi documenti contabili presentati alla Banca cassiera indicavano come beneficiario lo stesso economista, circostanza anomala ed irregolare, e non erano avallati da alcun titolo giustificativo. Non risultano, infatti, allegati i giustificativi di spesa di pagamento a terzi fornitori degli importi riscossi dall'economista"*.

Sempre secondo la ricostruzione della Procura *"la Banca in numerose occasioni, ha consentito all'economista di effettuare, in proprio favore, delle operazioni di anticipazioni di cassa, senza allegare alcuna determina, nonostante la convenzione con l'Ente prevedesse che a norma dell'art. 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della Giunta, accorderà anticipazioni di tesoreria...."*.

La responsabilità dell'Istituto tesoriere, secondo il Collegio, sarebbe quindi conseguente alla violazione delle norme disciplinate il rapporto contrattuale tra l'ente e la banca in quanto le illegittime operazioni, richieste dall'economista e disposte dal Tesoriere, sono state effettuate in palese violazione delle norme disciplinanti la materia, sebbene la convenzione stipulata prevedesse il rispetto di procedure ben definite.

Conclude la Corte che la circostanza che la banca abbia proceduto, in violazione delle più elementari norme di contabilità pubblica (ed in particolare di quanto previsto dal Regolamento di contabilità della comunità montana,

in possesso della banca medesima), al pagamento di numerosi mandati irregolari aventi come beneficiario lo stesso economo, privi di qualsiasi documento giustificativo ed in caso di anticipazioni di cassa della apposita determina, ha rappresentato un elemento determinante ai fini della produzione, con colpa grave azionabile, del danno erariale (cfr. al riguardo Sez. Toscana n. 370 del 20 febbraio 2008 - *“La convenzione rimane il parametro valutativo di riferimento per la condotta della Banca che non può non ascrivere a gravissima negligenza, nel non aver mai sollevato, nel lungo periodo di svolgimento del servizio di cassa, neanche il dubbio sulla legittimità di quei mandati irregolarmente quietanzati dalla sig.ra C.”*).

I dirigenti

Secondo il Collegio, si configurerebbe uno stato di colpa grave anche nei confronti dei dirigenti degli altri settori dell'ente (tecnico e amministrativo), sulla scorta della considerazione per cui, avendo gli stessi ricoperto funzioni dirigenziali di rilievo all'interno della comunità montana, per un arco temporale di trent'anni, se gli stessi avessero svolto un controllo, anche saltuario e periodico, sulla gestione amministrativa - contabile dell'ente, avrebbero senz'altro potuto rilevare situazioni di dubbia legittimità che, con gli opportuni approfondimenti, avrebbe circoscritto il danno perpetrato dall'economista.

Per quanto sopra, dunque, la Sezione riteneva sussistente uno stato di colpa grave azionabile anche nei loro confronti, pur se in proporzione diversa rispetto al danno quantificato.

Il Revisore

Anche i Revisori unici *pro tempore* (due soggetti ricoprenti la carica nel periodo dal 2001 - 2011) evidenziavano nelle proprie deduzioni l'impossibilità per gli stessi di impedire i fatti delittuosi perpetrati ai danni della comunità montana, sulla scorta della considerazione per cui la duplice figura rivestita dal dipendente (responsabile dei servizi finanziari ed economista) costituiva una pericolosa anomalia che finiva per rendere ardua la funzione di controllo svolta dal revisore, in particolare in quanto i mandati erano controfirmati dallo stesso

soggetto (come “ordinante” a favore di se medesimo come economista “beneficiario”).

In realtà, circa l'asserito corretto svolgimento dell'attività di verifica e controllo ed all'impossibilità di rilevare le illegalità poste in essere dall'economista, la Sezione, aderendo alla tesi della Procura contabile, ravvisava *“la culpa in vigilando, in capo al revisore unico dei conti della Comunità Montana in considerazione del periodo di svolgimento dell'incarico e della sistematica e reiterata violazione delle norme di contabilità, da parte dell'economista, che un controllo, anche a campione, poteva far emergere.*

Dall'attività investigativa, infatti, emergeva che l'Economista emetteva mandati di pagamento in suo favore, senza atti giustificativi, ed agiva in violazione dei limiti e dei procedimenti previsti dal Regolamento dell'Economato e dal Regolamento di Contabilità della Comunità.

Una situazione finanziaria, tanto grave e reiterata nel tempo, poteva e doveva senz'altro essere rilevata e denunciata attraverso l'ordinaria attività di verifica contabile”.

Ripartizione del danno

Alla luce di quanto sopra, dunque, la Sezione (anche in aderenza ad un consolidato principio delle Sezioni riunite) riconosceva il danno erariale prodotto da più soggetti in concorso tra di loro, assegnando:

- la responsabilità principale all'economista (in quanto agente con dolo e per aver conseguito un illecito arricchimento);
- la responsabilità sussidiaria a coloro che hanno agito con colpa grave (Istituzione Tesoriere, Dirigenti, Revisori, per le ragioni sopra esposte).

In virtù di tale ripartizione, pertanto, la Sezione statuiva un ordine di escussione tra i soggetti individuati, prevedendo che la sentenza di condanna dovesse essere eseguita prima nei confronti del debitore principale e, poi, solo in caso di mancata realizzazione del credito erariale, nei confronti del debitore sussidiario nei limiti della somma al pagamento della quale questi è stato condannato.

Turn over – Resti assunzionali – Modalità di calcolo “dinamico”

La sezione regionale di controllo per la Campania ha richiesto il deferimento, con propria deliberazione n. 200/2015 del 15 luglio 2015, di due questioni di massima alla sezione delle Autonomie.

La Sezione remittente ha riformulato e ricompreso in un quesito unico ciò che il Comune aveva posto, nei termini di seguito esposti:

1. se l'interpretazione sistematica e coordinata della normativa in vigore consente all'Ente di escludere le limitazioni imposte dalla legge 190/2014 e, per l'effetto, di procedere all'assunzione di personale di polizia municipale mediante scorrimento di graduatoria tenendo conto, cumulativamente, delle cessazioni intervenute nel triennio 2012 - 2013 - 2014;
2. se, diversamente, le limitazioni di cui alla legge 190/2014 siano da ritenere non operanti nei casi in cui sia possibile utilizzare gli spazi assunzionali connessi alle cessazioni intervenute negli anni 2011 - 2012 - 2013, dovendo intendersi in senso “statico” il richiamo “A decorrere dall'anno 2014” che compare nell'articolo art. 3, comma 5, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge 1 agosto 2014, n. 114) nella sua attuale formulazione.

Il quesito al quale il Collegio è, dunque, chiamato a dare una soluzione indicando il principio di diritto ad esso applicabile risulta pertanto essere il seguente: *“se il riferimento contenuto nell'art. 4, comma 3, del D.L. n. 78/2015, novellante l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con L. n. 114/2014 ai “residui” del budget degli anni precedenti sia da intendere in termini “statici”, cioè in relazione ai tre anni precedenti quello di decorrenza della disposizione (che espressamente afferma applicarsi “a decorrere dal 2014”, e dunque al triennio 2011-2013), ovvero in termini “dinamici”, a scorrimento, a seconda dell'anno in cui si procede a nuove assunzioni (rispetto al 2015: 2014-2013-2012)”*.

Dopo aver richiamato il dato normativo (art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014 e art. 1, comma. 424, della legge 194/2014) la Corte fa presente che con propria deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG, adottata in data

4 giugno 2015, è stato chiarito che ai fini della corretta applicazione della normativa richiamata gli enti locali sono tenuti ad individuare due plafond: uno, utilizzabile indistintamente per le assunzioni da graduatorie già approvate e per la ricollocazione delle unità soprannumerarie, l'altro, destinato esclusivamente ad essere utilizzato per la ricollocazione del personale soprannumerario.

Il primo plafond, è quello quantificato in termini percentuali di risparmio di spesa destinabile a nuove assunzioni negli esercizi 2015 e 2016 secondo le disposizioni di cui all'art. 3, comma 5 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90; il secondo corrispondente al complemento a 100 delle medesime percentuali previste per gli anni 2014 e 2015.

Ricorda, tra l'altro, la sezione delle Autonomie che, nella deliberazione citata, si è altresì affermato che il comma 424 della legge di stabilità per il 2015 detta una disciplina temporaneamente derogatoria, con valore conformativo di tutte le necessità esecutive che riguardano l'attuazione di quella disposizione.

In tale contesto normativo e giurisprudenziale, le risorse da destinare nel 2015 e nel 2016 alle finalità di cui al citato comma 424 sono esclusivamente quelle relative alle cessazioni intervenute, rispettivamente, nel 2014 e nel 2015.

Tuttavia, successivamente, l'art. 4 del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, ha modificato il testo dell'art. 3, comma 5 del d.l. 90/2014, prevedendo che anche gli enti sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno possano utilizzare i c.d. “resti” derivanti dalle percentuali assunzionali annuali non utilizzate nel triennio precedente.

In aderenza all'interpretazione letterale e teleologica del combinato disposto dalle norme richiamate, la sezione delle Autonomie ha quindi affermato nella deliberazione n. 26/2015 che *“con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424, della L. n. 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale”*, rimanendo consentite le assunzioni a valere sui budget

degli anni precedenti al 2015, nonché quelle previste da norme speciali.

Poiché, in base alle norme ed al principio di diritto affermato dalla sezione nella deliberazione n. 26/2015, con riguardo specificatamente al budget di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), la capacità assunzionale dell'ente locale risulta assoggettata ai vincoli posti dall'art. 1, comma 424, della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale, gli spazi assunzionali residui connessi alle cessazioni intervenute nell'ultimo triennio, utilizzabili in base alla nuova formulazione dell'art. 3, comma 5 sopracitato, confluiscono "pro quota" nella complessiva capacità assunzionale dell'ente.

Di conseguenza i suddetti spazi assunzionali residui, conformemente alla "ratio" dell'art. 1, comma 424, della legge 190/2014 (così come enucleata dalla deliberazione n. 19/2015 della sezione delle Autonomie), possono essere destinati esclusivamente all'assunzione dei vincitori di concorso risultanti da graduatorie già vigenti o approvate al 1° gennaio 2015, ovvero per consentire la ricollocazione nei propri ruoli del personale soprannumerario.

Afferma, pertanto, la Sezione che le limitazioni di cui alla legge n. 190/2014, finalizzate a garantire il riassorbimento del personale provinciale, sono da ritenere operanti, con riguardo al *budget* di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), anche nei casi in cui sia possibile utilizzare gli spazi assunzionali connessi alle cessazioni intervenute nel triennio precedente.

Essendo, invece, permesse le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti al 2015 (nonché quelle previste da norme speciali), gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3 del d.l. 90/2014 (programmazione finanziaria, contabile e del fabbisogno di personale).

Per l'effetto, secondo il Collegio, nel biennio 2015 – 2016 è consentita agli enti locali l'attivazione di procedure di mobilità solo per la ricollocazione del personale soprannumerario delle province, mentre le procedure di mobilità volontaria avviate prima del 1° gennaio 2015 possono essere concluse.

L'ulteriore quesito deferito alla Sezione attiene al criterio di calcolo del *budget* di spesa su cui calcolare la percentuale di sostituzione, sostenendo il Comune richiedente che tale criterio debba essere quello della spesa effettivamente sostenuta per l'unità di personale cessata e correlativamente della spesa prevista per le nuove unità da assumere.

Al riguardo, il Collegio ritiene di condividere la diversa soluzione prospettata dalla Sezione regionale remittente nella già richiamata deliberazione n. 200/2015.

L'art. 3, comma 5-*quater*, del d.l. 90/2014 dispone che per la quantificazione del budget assunzionale si devono considerare le percentuali indicate della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente, ma senza specificarne le modalità di calcolo. Orbene, a parere dei Giudici contabili, appare corretto il rilievo della Sezione remittente per cui, sul piano della logica, se si tenesse conto solo della spesa effettivamente sostenuta, sia per il budget che per il *turnover*, nel caso di cessazione di una sola unità di personale, avvenuta il primo mese dell'anno precedente, sarebbe possibile tenere conto della spesa correlata ad un solo mese, con effetti eccessivamente penalizzanti per gli enti; mentre sul versante delle assunzioni sarebbe possibile ridurre drasticamente l'impatto delle nuove assunzioni sul budget determinato per effetto delle cessazioni dell'anno precedente (o nel triennio, se adempiuto l'onere di programmazione) procedendo ad assunzione negli ultimi giorni dell'anno, con effetti sostanzialmente elusivi della "ratio legis" limitativa della capacità assunzionale.

Conclusivamente, dunque, la sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG del 22 settembre 2015, sulla questione interpretativa posta dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con la deliberazione n. 200/2015/QMIG pronuncia i seguenti principi di diritto:

- 1) *“Il riferimento “al triennio precedente” inserito nell’art. 4, comma 3, del D.L. n. 78/2015, che ha integrato l’art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all’anno in cui si intende effettuare le assunzioni.*
- 2) *Con riguardo alle cessazioni di personale verificatesi in corso d’anno, il budget assunzionale di cui all’art. 3, comma 5-quater, del D.L. n. 90/2014 va calcolato imputando la spesa “a regime” per l’intera annualità”.*

Polizia Locale – Assunzioni stagionali – Limiti

Con deliberazione n. 130/2015/PAR del 16 settembre 2015, la Corte dei Conti sezione regionale controllo per l’Emilia-Romagna esamina il parere del Comune di Gatteo avente ad oggetto le limitazioni gravanti sulle assunzioni stagionali di operatori di polizia locale finanziate con i proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada. Il Collegio evidenzia che, ai fini del calcolo del limite di spesa previsto per il lavoro flessibile dall’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, non devono essere conteggiate le assunzioni a progetto di agenti di Polizia Locale operate ai sensi dell’art. 208, comma 5-bis, del d.lgs. 285/1992 (Nuovo Codice della Strada).

Per la sezione dell’Emilia-Romagna, le assunzioni stagionali dei vigili finanziate con i proventi del Codice della Strada non rientrano nei limiti per il lavoro flessibile di cui all’articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010. Non determinano, infatti, un aggravio di spesa per gli enti, essendo coperte con i ricavi conseguenti alle sanzioni comminate e risultano coerenti con la finalità di assicurare il potenziamento della sicurezza stradale, soprattutto delle realtà a forte vocazione turistica.

In più, secondo le linee guida della sezione delle autonomie riguardanti i questionari dei revisori, non devono essere computate nel calcolo della spesa di personale (di cui al comma 557 dell’articolo 1 della legge 296/2006), sicché sarebbe contraddittorio conteggiarle ai fini del limite normativamente previsto per il lavoro flessibile.

A corroborare tale conclusione, invece, non è invocabile la regola contenuta nell’articolo 3, comma 9, della legge 114/2014, che esclude dai vincoli il costo del personale

coperto da finanziamenti aggiuntivi specifici, dal momento che i proventi del Codice della Strada non avrebbero tale natura.

La Sezione Emilia Romagna, in ogni caso, raccomanda agli enti la massima attenzione nel rapportare le assunzioni stagionali alle entrate in questione, che devono essere stimate in modo prudentiale. In caso contrario, infatti, si realizzerebbe un aggravio per il bilancio dell’ente, con il venire meno delle ragioni che consentono l’esclusione di tali spese dai limiti per i rapporti di lavoro flessibile.

Incentivi per la progettazione – Limiti oggettivi – Suddivisione IRAP

Il Sindaco del Comune di Conegliano interpella la Corte dei Conti - sezione regionale di controllo per il Veneto, su alcune problematiche in materia di applicabilità delle previsioni di cui all’art. 93, comma 7-bis e seguenti, del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (come introdotti dal d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014 n. 114) agli incentivi previsti per la realizzazione di lavori di manutenzione straordinaria.

Con la richiesta in epigrafe viene chiesto, in particolare, parere in merito alla possibilità di annoverare gli interventi di manutenzione straordinaria tra le opere che si possano considerare ai fini del riparto del fondo per la progettazione e l’innovazione di cui alle previsioni normative richiamate, atteso che il comma 7-ter dell’art. 93 prevede che il regolamento da adottarsi a cura dell’amministrazione definisca i criteri di riparto di dette risorse *“escludendo le attività manutentive”*.

Con la stessa nota, il Sindaco chiede altresì se le somme destinate al pagamento degli emolumenti in parola, debbano intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori, e, quindi, siano comprensive - oltre che degli *“oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell’amministrazione”* espressamente menzionati dall’art. 93, comma 7-ter - anche di quelli fiscali, quali l’IRAP, ovvero se gli oneri debbano trovare capienza nel tetto dell’80% delle risorse del fondo per la progettazione e l’innovazione da ripartirsi tra il personale interessato secondo le modalità

ed i criteri previsti dal regolamento comunale oppure debbano trovare diversa copertura nel bilancio.

Analogo quesito viene rivolto con riferimento ai compensi incentivanti professionali spettanti agli avvocati.

La Sezione, con deliberazione n. 393/2015/PAR del 9 settembre 2015, quanto al 1° quesito, dopo aver illustrato la normativa in esame, precisa che la stessa costituisce una fattispecie derogatoria del principio di onnicomprensività della retribuzione, e che detto principio trova espresso fondamento negli artt. 2, comma 3 e 24, comma 3, del d.lgs. 165/2001 in virtù del quale il trattamento economico stabilito dalla contrattazione collettiva remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti nonché qualsiasi incarico ad essi conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa, mentre per il personale non dirigente, esso trova la sua enunciazione nella norma contenuta nell' art. 45 del d.lgs. 165/2001.

In virtù di tale principio, nulla è dovuto, oltre al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabilito dai contratti collettivi, al dipendente che ha svolto una prestazione che rientra nei suoi doveri d'ufficio (cfr. Corte dei Conti Puglia, sezione giurisdizionale, sentenze nn. 464, 475 e 487 del 2010).

Sul punto oggetto della richiesta di parere, afferente la possibilità di compensare le attività di progettazione inerenti le attività di manutenzione, la Corte (richiamando i precedenti giurisprudenziali in materia) illustra i seguenti principi:

la possibilità di corrispondere l'incentivo è limitata all'area degli appalti pubblici di lavori e non si estende agli appalti di servizi manutentivi;

in ragione della natura eccezionale della deroga, l'incentivo non può riconoscersi per qualunque intervento di manutenzione straordinaria/ordinaria, ma solo per lavori finalizzati alla realizzazione di un'opera pubblica e sempre che alla base sussista una necessaria attività progettuale (ancorché non condizionata alla presenza di tutte e tre le fasi della progettazione: preliminare, definitiva ed esecutiva);

vanno esclusi dall'ambito di applicazione dell'incentivo tutti i lavori di manutenzione per il cui affidamento non si

proceda mediante svolgimento di una gara (come in caso di lavori di manutenzione eseguiti in economia).

La Sezione, dunque, richiamando i principi contenuti nelle deliberazione n. 7/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2014/QMIG rese dalla sezione delle Autonomie, e la propria giurisprudenza (sezione controllo Veneto, deliberazione n. 211/2015/PAR del 13 aprile 2015) ritiene che nessun incentivo di progettazione possa essere corrisposto per le opere di manutenzione straordinaria compiute dopo il 19 agosto 2014 (Corte dei Conti Umbria, parere 14.05.2015 n. 71).

Quanto al 2° quesito, la Sezione illustra i principi enunciati dalla pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 33 del 30 maggio 2010, la quale (soffermandosi sulle modalità di determinazione del compenso spettante al dipendente avvocato in caso di vittoria in sede giudiziale) ha affermato che *"mentre sul piano dell'obbligazione giuridica, rimane chiarito che l'IRAP grava sull'amministrazione (...), su un piano strettamente contabile, tenuto conto delle modalità di copertura di "tutti gli oneri", l'amministrazione non potrà che quantificare le disponibilità destinabili ad avvocati e professionisti, accantonando le risorse necessarie a fronteggiare l'onere IRAP, come avviene anche per il pagamento delle altre retribuzioni del personale pubblico (...). Pertanto, le disposizioni sulla provvista e la copertura degli oneri di personale (tra cui l'IRAP) si riflette, in sostanza, sulle disponibilità dei fondi per la progettazione e per l'avvocatura interna ripartibili nei confronti dei dipendenti aventi titolo, da calcolare al netto delle risorse necessarie alla copertura dell'onere IRAP gravante sull'amministrazione"*.

Pertanto, da una parte l'IRAP grava, giuridicamente, sull'amministrazione comunale; dall'altra, però, le somme destinate al pagamento dell'IRAP devono trovare copertura finanziaria nell'ambito dei fondi destinati a compensare l'attività incentivata.

Incentivi per la progettazione – Limiti oggettivi – Suddivisione IRAP

Il Sindaco del Comune di Solaro ha inoltrato alla Corte dei Conti - sezione regionale controllo per la Lombardia, alcuni quesiti con i quali, *"al fine di non incorrere in errori*

interpretativi sull'approvazione del regolamento per la costituzione e la ripartizione del fondo per la progettazione e l'innovazione – art. 93, comma 7 bis, D. Lgs. n. 163/2006", ha domandato l'awiso della Sezione in ordine ad alcuni profili interpretativi della disposizione richiamata sopra.

La Sezione, con deliberazione n. 276/2015/PAR del 10 settembre 2015, prende in esame i questi posti dall'Ente, così riassumendoli.

Con **il primo quesito** viene domandato alla Sezione se le somme da stanziare per la costituzione del fondo previsto dal comma 7-bis, dell'art. 93, del d.lgs. n. 163/2006 debbano transitare nel fondo incentivante per la produttività dei dipendenti comunali di cui all'art. 15, comma 1, lett. k), ovvero se debbano essere considerate in modo autonomo.

In proposito, il Collegio osserva che il nuovo comma 7-bis dell'articolo 93 d.lgs. 163/2006, introdotto dalla legge di conversione del d.l. 90/2014, prevede che *"le amministrazioni pubbliche destinano ad un fondo per la progettazione e l'innovazione risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento degli importi posti a base di gara di un'opera o di un lavoro"*. La formulazione della norma ed il richiamo, contenuto nello stesso comma, alla necessità che venga adottato da ogni ente un regolamento che contenga l'indicazione del limite massimo di risorse destinate alla predetta finalità e la disciplina di riparto induce a ritenere che le risorse confluiscono in un fondo a gestione autonoma e regolata dal citato regolamento e non nell'ordinario fondo di cui all'art. 15, comma 1, lett. k) del CCNL del 1° aprile 1999, che presenta modalità di costituzione e gestione basate su diversi presupposti.

Con **il secondo quesito** l'Ente chiede se anche le somme destinate per l'IRAP debbano essere incluse nel tetto del 2 per cento (come sembra chiarito dalla deliberazione n. 33 del 30 giugno 2010 delle Sezioni Riunite) oppure se debbano essere previste in aggiunta a quelle determinate per il tetto del 2 per cento.

A tal proposito, la Sezione fa presente che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno statuito che *"mentre sul piano dell'obbligazione giuridica, rimane chiarito che l'Irap grava sull'amministrazione (secondo blocco delle citate disposizioni), su un piano strettamente*

contabile, tenuto conto delle modalità di copertura di "tutti gli oneri", l'amministrazione non potrà che quantificare le disponibilità destinabili ad avvocati e professionisti, accantonando le risorse necessarie a fronteggiare l'onere Irap, come avviene anche per il pagamento delle altre retribuzioni del personale pubblico (primo blocco delle citate disposizioni). Pertanto, le disposizioni sulla provvista e la copertura degli oneri di personale (tra cui l'Irap) si riflette, in sostanza, sulle disponibilità dei fondi per la progettazione e per l'avocatura interna ripartibili nei confronti dei dipendenti aventi titolo, da calcolare al netto delle risorse necessarie alla copertura dell'onere Irap gravante sull'amministrazione" (deliberazione n. 33 del 30 giugno 2010).

Con **il terzo quesito**, viene domandato se, tenuto conto della ripartizione introdotta dal comma 3 dell'art. 93 del d.lgs. 163/2006, le somme riferite all'IRAP *"debbono essere incluse nella quota dell'80% dell'incentivo (destinato al personale), oppure se possano essere incluse nella quota del 20% dell'incentivo (destinato all'acquisto di strumentazioni, implementazione banche dati e simili), oppure se non debbano essere incluse nell'incentivo e debbano, invece, essere finanziati con mezzi propri di bilancio"*.

Secondo la Corte è indubbio che le somme destinate all'IRAP non possono che ricadere all'interno della quota dell'80% dell'incentivo destinato al personale, considerato che il restante 20% deve essere destinato all'acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, nonché di implementazione di banche dati per il controllo ed il miglioramento della capacità di spesa.

Con **il quarto quesito**, viene domandato se la *"liquidazione dell'incentivo relativo in parte ad opere risalenti agli anni 2004 – 2014 ed in parte ad opere in corso al momento di entrata in vigore della legge 11/08/2014, n. 114 possa avvenire in base ai criteri di ripartizione già esistenti e determinati in questo Ente con una delibera di Giunta comunale, ma non disciplinati da apposito regolamento, tenuto presente anche del fatto che le stesse non sono state fatte transitare nel fondo di cui all'art. 15, comma 1, lett. k), del CCNL 1.4.1999"*.

La Sezione ricorda che con precedente parere n. 191/2015 (richiamando la deliberazione della sezione delle Autonomie n. 7/2009/QMIG dell'8 maggio 2009

riguardante una analoga questione) ha chiarito già che *“il diritto all’incentivo deve essere corrisposto sulla base della normativa vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate senza che possa essere modificato da disposizioni di legge successive che ne riducano i presupposti e ne limitino l’entità”*.

In relazione alle attività in corso, la Sezione ha chiarito che *“i soggetti incaricati della redazione di uno specifico atto hanno diritto a percepire l’incentivo determinato sulla base della legge in vigore al momento in cui, con il compimento dell’atto medesimo, si esaurisce la prestazione lavorativa richiesta”*.

Ciò, naturalmente, a condizione che l’atto superi positivamente i successivi controlli che ne attestino la regolarità e consentano l’avvio della gara, controlli che, rimanendo adempimenti estranei alla prestazione lavorativa del dipendente, potranno pertanto intervenire anche successivamente alla data di entrata in vigore della riforma.

I soggetti incaricati di prestazioni di durata, viceversa, maturano il diritto all’incentivo, come esplicitato nella citata deliberazione della Sezione delle Autonomie, con riferimento alla frazione temporale dell’attività espletata la quale può ragionevolmente consistere nel numero dei giorni di attività.

Ne viene di conseguenza che la misura dell’incentivo dovrà essere parametrata ai giorni di attività svolta prima o dopo l’entrata in vigore della riforma”.

Con **il quinto quesito**, l’ente intende appurare se nel regolamento in corso di predisposizione *“possa essere inserita una norma transitoria disciplinante le situazioni precedenti alla data del 19 agosto 2014 e non ancora concluse ossia quelle che vanno dal 2004 al 2014 e se sia corretto ritenere che le somme relative a detti incentivi siano compatibili con la normativa concernente il contenimento della spesa di personale e quella riguardante il conto annuale delle spese di personale, considerato che l’art. 90, commi 1 e 6 del D. Lgs n. 163/2006, obbliga le amministrazioni pubbliche ad utilizzare, in prima istanza, il personale tecnico interno per la redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo”*.

Al riguardo, richiamando quanto indicato al precedente punto 4., il Collegio ritiene che il Regolamento in corso di predisposizione possa disciplinare la situazione transitoria al fine di evitare incertezze e contenere in un

unico testo le regole che disciplinano questa specifica materia, ovviamente sulla base della disciplina vigente fino al 19 agosto 2014, senza apportare alcuna innovazione che possa, in qualche, modo limitare i diritti già maturati o sanare precedenti irregolarità.

Le risorse che confluiscono nel fondo per l’innovazione e l’incentivazione sono destinate a remunerare l’attività lavorativa del personale e, pertanto, sono soggette ai limiti di spesa che l’Ente locale è tenuto ad osservare in materia di spesa per il personale.

Trasformazione da *part-time* a tempo pieno – Nuova assunzione - Limiti

Il Sindaco del Comune di Casatenovo, ha formulato una richiesta di parere alla Corte dei Conti - sezione regionale di controllo per la Lombardia, avente ad oggetto la disciplina in materia di assunzioni di personale, in particolare alla luce delle novità introdotte dalla legge di stabilità per il 2015, n. 190/2014.

Premette che il comune, che conta circa 12.900 abitanti e 52 dipendenti, nell’ambito di un processo di riorganizzazione complessiva del personale, intende procedere, su istanza della lavoratrice interessata, appartenente alla categoria giuridica B, posizione economica B4, alla trasformazione a tempo pieno del contratto di assunzione, originariamente stipulato a tempo parziale (inizialmente per n. 29 ore settimanali ed, attualmente, su n. 33).

Partendo dal presupposto che tale fattispecie, ai sensi dell’art. 3, comma 101, della legge 244/2007, è assimilata ad una nuova assunzione, il comune pone i seguenti quesiti:

con il primo chiede se tale assunzione incida sulla capacità del comune per l’intero ammontare del tempo pieno (36 ore) oppure solo per la differenza tra l’attuale (o l’originaria) entità del part-time (29 o 33 ore) rispetto al limite del tempo pieno;

con il secondo, se, ed in che modo, tale eventuale “assunzione” interferisca con quanto stabilito dall’art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014, dettato in tema di ricollocazione delle unità soprannumerarie del personale proveniente dalle province.

Con la deliberazione n. 272/2015/PAR del 11 settembre 2015, per quanto attiene al primo quesito, la Corte fa presente che in caso di trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro a tempo parziale, il citato art. 3, comma 101, legge 244 /2007 equipara a nuova assunzione l'incremento di spesa che l'ente locale sostiene, e sulla cui base deve verificare la capienza nel contingente di assunzioni annuali effettuabili (nel 2015, pari, in via ordinaria, al 60% dei risparmi derivanti dalle cessazioni intervenute nell'anno precedente), tale che lo stesso, quindi, è pari alla differenza fra la spesa sostenuta per il rapporto di lavoro a tempo parziale e quella discendente dalla trasformazione del rapporto a tempo pieno.

Quanto al secondo quesito, circa la questione specifica della sottoposizione alla disciplina limitativa, posta dall'ultima legge di stabilità, della trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, la Sezione fa presente che si è pronunciata la circolare n. 1/2015, a firma congiunta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

Quest'ultima, senza esplicitare il percorso motivazionale, ha ritenuto di escludere dalla disciplina vincolistica posta dal comma 424 della legge 190/2014 le ridette conversioni (*"Sono altresì salvaguardate le esigenze di incremento di part time nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007"*).

Tuttavia, il Collegio illustra che la trasformazione dei detti rapporti, in ogni caso, impegna quota dei contingenti assunzionali di cui l'ente locale dispone in virtù dell'art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014. Questi ultimi, se impegnati per la finalità prospettata dal comune istante, non possono essere destinati (obiettivo del comma 424) all'assunzione del personale in sovrannumero delle province (e/o a coloro che sono vincitori di concorso, inseriti in graduatorie vigenti).

L'utilizzo del contingente messo a disposizione dall'art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014, per la trasformazione di un rapporto a tempo parziale, potrebbe impedire all'ente locale di raggiungere la percentuale di risparmio

necessaria, invece, ad assumere un'unità di personale in sovrannumero.

Sulla scorta di tale presupposto (e nonostante il rilievo circa il fatto che la sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 26/QMIG del 28 luglio 2015, ha concluso per il non luogo a deliberare su un quesito simile inoltrato dalla stessa Sezione regionale *"poiché la disciplina della trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo parziale a tempo pieno non presenterebbe profili ermeneutici direttamente riferibili alla disciplina di cui al citato comma 424"*), la sezione regionale di controllo per la Lombardia ritiene 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 alla disciplina prescritta per le assunzioni a tempo indeterminato.

Trasformazione da *part-time* a tempo pieno – Nuova assunzione - Limiti

Il Sindaco del Comune di Cairate (VA), dopo aver premesso che presso l'ufficio di segreteria sono in servizio 2 dipendenti a tempo indeterminato di fascia "C" (di cui uno a part-time a 34 ore ed una a tempo pieno; quest'ultima unità sarà assente per congedo obbligatorio dovuto a maternità) e che la disponibilità della spesa del personale è ritenuta sufficiente a rispettare i vigenti limiti di legge, chiede alla Corte dei Conti – sezione regionale di controllo per la Lombardia, un parere in merito alla possibilità di trasformare il part-time di 34 ore in tempo pieno per il tempo di assenza della dipendente, ovvero se tale temporanea trasformazione debba considerarsi nuova assunzione (quanto suddetto al fine di consentire l'adozione di una nuova assunzione a tempo determinato di un minor numero di ore favorendone, con le ulteriori due ore al dipendente a tempo indeterminato, un'ideale formazione).

La Sezione regionale, pertanto, con deliberazione n. 298/2015 depositata il 21 settembre 2015, in via preliminare fa presente che l'Ente non ha specificato se il dipendente attualmente in servizio a 34 ore settimanali

sia stato originariamente assunto a tempo pieno (36 ore) o con contratto part-time.

Secondo il Collegio, tale circostanza, di fatto, si dimostra dirimente, in quanto le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si sono più volte espresse sulla questione, evidenziando che la trasformazione di un rapporto di lavoro costituito originariamente a tempo parziale in un rapporto a tempo pieno (36 ore settimanali) debba considerarsi una nuova assunzione, che, come tale, soggiace ai limiti previsti dalla legge per i vincoli assunzionali

La Sezione, infatti, ricorda che l'art. 3, comma 101, della legge 244/2007 stabilisce che per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire solo nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni (Cfr. ad es. sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 8/2012/PAR; sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 51/2012/PAR).

Al contrario, nell'eventualità in cui il dipendente sia stato originariamente assunto a tempo pieno e abbia successivamente beneficiato di una riduzione dell'orario di lavoro, la trasformazione del rapporto di lavoro in full-time non è assimilabile ad una nuova assunzione, avendo il lavoratore diritto alla riespansione dell'orario di lavoro secondo quanto previsto dal CCNL e dalla sussistenza del posto in organico.

In conclusione, in ogni caso, la Sezione ribadisce l'avviso per cui vi è la possibilità per l'ente locale (fermo restando i vigenti vincoli di contenimento della spesa) di rimodulare in aumento l'orario di lavoro di dipendente assunto in part-time (senza tuttavia trasformare il rapporto in full-time); tale aumento, del resto, non incontra il limite posto dall'art 3, comma 101, della cd. Finanziaria 2008, n. 244/2007 (sezione regionale di controllo per la Lombardia 462/2012/PAR; sezione regionale di controllo per la Campania 20/2014/PAR).

Incarichi ex art. 110 TUEL – Danno erariale - Profili legittimanti

Con sentenza n. 142 del 04 agosto 2015, la Corte dei Conti – sezione Giurisdizionale per la Lombardia, prende in esame il caso di un ente comunale il quale avrebbe affidato incarichi ex art. 110 del TUEL a personale esterno dell'ente, in assenza dei presupposti legittimanti la fattispecie.

In particolare, il caso nasce in seguito all'esame da parte del Collegio di alcuni atti della Giunta Comunale, con i quali venivano nominati a dirigere il Settore Tecnico del Comune, due professionisti non dipendenti dell'Amministrazione, a seguito delle dimissioni da titolare di Posizione Organizzativa di un tecnico interno (e del suo conseguente trasferimento a seguito di mobilità volontaria).

Nel dettaglio, il Collegio, dopo aver ripercorso la normativa regolante la fattispecie, illustra come il caso in esame risulti riconducibile al comma 1 dell'art. 110, riferendosi all'affidamento di un posto di funzioni già previsto in pianta organica.

Infatti, la riconducibilità del caso di specie all'ipotesi disciplinata al comma 1 dell'art. 110 del TUEL sarebbe affermata (contraddittoriamente con le motivazioni di alcuni atti deliberativi posti in essere successivamente dall'ente medesimo) nella deliberazione di conferimento dell'incarico ad uno dei soggetto esterni, ove veniva precisato che *“si rende necessario provvedere all'individuazione ed al conferimento dell'incarico di responsabile dell'Area Tecnica”*.

Pertanto, secondo la Corte, rientrando la fattispecie in esame nell'ambito di applicazione del comma 1 dell'art. 110 TUEL, molteplici appaiono i profili d'illegittimità che hanno caratterizzato la condotta dei convenuti.

Del resto, anche prescindendo dal fatto che si applichi al caso il comma 1 e non il comma 2 dell'art. 110 del TUEL, secondo la Sezione è indubbio che nell'individuazione dei soggetti cui conferire un incarico ai sensi di tale articolo di legge siano insuperabili i fondamentali canoni di legittimità, imparzialità e buon andamento, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, in ragione dei quali, pur essendo insiti in tali procedure il carattere della

discrezionalità ed un margine più o meno ampio di fiduciarità, è indispensabile che le amministrazioni assumano la relativa determinazione con una trasparente ed oggettiva valutazione della professionalità del soggetto affidatario che non può basarsi su valutazioni meramente soggettive, ma deve essere ancorata quanto più possibile a circostanze oggettive.

L'esigenza di operare scelte discrezionali ancorate a parametri quanto più possibili oggettivi e riscontrabili, prosegue la Corte, evidenzia l'opportunità che le amministrazioni si dotino preventivamente di un sistema di criteri generali per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi. Ciò al fine di consolidare anche in questo ambito la trasparenza e ridurre le possibilità di contenzioso.

Tale convincimento si fonda anche su costante giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 103 e 104 del 2007 e sentenza n. 161 del 2008) che ha espresso un chiaro orientamento volto ad escludere l'esistenza di una "dirigenza di fiducia" e dunque la possibilità di un'interpretazione della normativa vigente nel senso di ammettere la scelta discrezionale, senza limiti, dei soggetti esterni all'ente cui conferire gli incarichi, nonché la necessità di forme di pubblicità che assicurino la trasparenza, procedure comparative anche non concorsuali, richiedendo quindi una procedimentalizzazione dell'iter da seguire.

Con riferimento al caso di specie, il Collegio sostiene che *"gli odierni convenuti, ciascuno secondo il ruolo ricoperto nell'adozione delle deliberazioni in argomento, hanno, invece, determinato il conferimento diretto dell'incarico ad personam al soggetto esterno, senza avere preventivamente fissato i criteri per la selezione e valutazione dei curricula dei potenziali aspiranti né adottato misure di pubblicità ma effettuando tale scelta sulla base di una valutazione personale ampiamente discrezionale"*.

Per la Corte, dunque, appare (in assenza d'idonea motivazione) del tutto irragionevole, quasi al limite della contraddittorietà, la scelta operata dal Sindaco e dalla Giunta, con l'assistenza del Segretario comunale di affidare ad un soggetto estraneo all'Amministrazione le funzioni di Responsabile dell'Area Tecnica del Comune.

Del resto, anche in relazione all'affidamento del secondo incarico (analogamente al primo), la sezione regionale rileva la violazione dell'art. 7 del Testo Unico sul Pubblico Impiego, nella parte in cui *"impone lo svolgimento di procedure comparative per l'affidamento di ogni incarico"* e relativamente *"alla durata dell'incarico e al contenuto delle mansioni affidate esternamente"*.

Nello specifico per entrambe le posizioni è stato affermato che *"non è riscontrabile il presupposto di eccezionalità (dovuto alle dimissioni del precedente tecnico, ndr.), in quanto la necessità di un dipendente con professionalità tecniche per l'ente locale rappresenta una esigenza organizzativa che si configura come permanente. Ne consegue che l'ente locale conferente non può far ricorso all'affidamento di incarichi a soggetti estranei per lo svolgimento di funzioni ordinarie, attribuibili a personale che dovrebbe essere previsto in organico, altrimenti questa esternalizzazione si tradurrebbe in una forma atipica di assunzione, con conseguente elusione delle disposizioni in materia di accesso all'impiego nelle Pubbliche amministrazioni, nonché di contenimento della spesa di personale"* (cfr. deliberazioni sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 83/2014 e n. 84/2014).

Infine, la Sezione ritiene che il comportamento tenuto da tutti i convenuti (Sindaco e Giunta per l'adozione degli atti, Segretario comunale e responsabile dei servizi finanziari per i pareri resi) fosse particolarmente inescusabile e connotato da colpa grave, alla luce dell'inequivoca normativa di riferimento e della costante giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei Conti formatasi in materia di conferimento di incarichi a soggetti estranei all'Amministrazione.

A parere del Collegio, del resto, risulta di immediata percezione, infatti, che il carattere indubbiamente fiduciario delle nomine non può debordare nell'arbitrio ma deve comunque corrispondere a dei canoni di ragionevolezza e buona amministrazione.

Pertanto, anche ammettendo l'impossibilità (comunque indimostrata nel giudizio), di far fronte al fabbisogno con professionalità interne, ipotizzate non idonee, l'acquisizione dall'esterno di tali figure sarebbe dovuto

avvenire previa verifica delle professionalità disponibili, condotta anche a seguito di idonea pubblicità.

Sentenze

Danno da perdita di *chance* patrimoniale e non patrimoniale

La Suprema Corte di Cassazione Civile (Sez. Lavoro, sentenza n. 10030/2015) prende in esame il caso di due dipendenti comunali di categoria D, posizione economica D3, già responsabili di settori, i quali lamentano un danno da perdita di *chance* e da demansionamento, in seguito all'illegittimo affidamento della relativa posizione organizzativa a consulente esterno, da parte dell'Ente datore di lavoro.

In particolare, il Collegio, prendendo atto dell'accertamento (effettuato in sede di appello) circa l'illegittimità della deliberazione della giunta comunale, con la quale le aree organizzative del comune erano state ridotte da quattro a due, e che, in luogo delle lavoratrici predette, era stato nominato responsabile dell'area organizzativa finanziario - amministrativo un soggetto esterno (peraltro privo di titoli adeguati), confermava la decisione dei Giudici territoriali, in favore delle dipendenti.

Del resto, la Corte aveva modo di illustrare che, già di per sé, la nomina del soggetto esterno contrastava con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, il quale stabiliva che con riguardo agli enti privi di figura dirigenziale (come il Comune in questione) potevano essere stipulati al di fuori della dotazione organica contratti a tempo determinato di dirigenti e funzionari solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente. Tutto ciò, in aggiunta alla circostanza per cui l'affidamento al terzo era illegittimo, anche perché disposto con convenzione libero professionale e, dunque, in violazione del d.lgs. n. 267 del 2000, art. 110.

I Giudici, inoltre, a confutazione delle censure poste in essere dal Comune, prendono in esame anche la disciplina relativa al demansionamento.

In particolare, infatti, viene fatto presente che mentre il contratto collettivo, attraverso le declaratorie, attribuisce ai dipendenti aventi la qualifica delle lavoratrici (D3) compiti qualificanti, con responsabilità di risultati relativi ad importanti diversi processi produttivi amministrativi e competenza a rendere pareri sulle proposte di deliberazione ed emanare provvedimenti a valenza immediatamente esterni ed atti costituenti manifestazioni di giudizio, dall'atto di organizzazione degli uffici del comune (in questo caso ritenuto illegittimo) le mansioni contrattuali e le connesse responsabilità non sono state mantenute in capo alle lavoratrici, che al contrario hanno svolto compiti meramente esecutivi, ottenibili mediante inserimento di dati in appositi programmi informatici.

Secondo il Collegio, dunque, dagli atti risulterebbe che le lavoratrici in questione non solo hanno perso la posizione organizzativa ma hanno anche visto la propria attività lavorativa svuotata di ogni contenuto tipizzante il profilo professionale rivestito, ed in particolare dei compiti decisionali in precedenza svolti e delle relative responsabilità nei settori di competenza, con la piena subordinazione al nuovo responsabile di area illegittimamente nominato.

In tale ottica, non si tratterebbe, dunque, di un demansionamento conseguente alla perdita legittima di una posizione organizzativa, bensì della privazione illegittima della direzione di unità operativa, dell'esercizio di funzioni con rilevanza esterna e altresì degli elementi caratterizzanti in senso qualitativo il profilo di funzionario categoria D3.

La sentenza indica, infine, gli elementi che devono essere assunti per la determinazione dell'indennizzo, secondo i quali occorre avere come punto di riferimento i "pregiudizi" che il dipendente ha dovuto subire. In tale ambito, è orientamento consolidato della Corte, che il giudice debba dare spazio ad una valutazione di tipo equitativo, nella quale, cioè, ha ampi margini di determinazione autonoma, che ovviamente devono essere adeguatamente motivati.

Condotta illecita extralavorativa – Rilievo disciplinare – Rapporto fiduciario

“La condotta illecita extralavorativa è suscettibile di rilievo disciplinare poiché il lavoratore è tenuto non solo a fornire la prestazione richiesta, ma anche, quale obbligo accessorio, a non porre in essere, fuori dall'ambito lavorativo, comportamenti tali da ledere gli interessi morali e materiali del datore di lavoro o comprometterne il rapporto fiduciario. Nondimeno, è pur sempre necessario che si tratti di comportamenti che, per la loro gravità, siano suscettibili di scuotere irrimediabilmente la fiducia del datore di lavoro perché idonei, per le concrete modalità con cui si manifestano, ad arrecare un pregiudizio, anche non necessariamente di ordine economico, agli scopi aziendali”

Così, la Corte di Cassazione Civile (con sentenza della sezione Lavoro 6 agosto 2015 n. 16524), con riferimento al licenziamento di un lavoratore condannato in via non definitiva per il delitto di detenzione a fini di spaccio di 200 gr. di hashish (reato per il quale era stato dapprima arrestato in flagranza mentre si trovava in ferie; arresto poi convalidato dal GIP, che gli aveva altresì applicato la misura cautelare dell'obbligo di dimora).

I Giudici, confermando la decisione della Corte d'Appello in ordine alla legittimità del licenziamento disciplinare, partono dal presupposto per cui è noto che il concetto di giusta causa non si limita all'inadempimento tanto grave da giustificare la risoluzione immediata del rapporto di lavoro, ma si estende anche a condotte extralavorative che, seppur formalmente estranee alla prestazione oggetto di contratto, nondimeno possano essere tali da ledere irrimediabilmente il vincolo fiduciario tra le parti.

Il Collegio, ricorda che in ordine alla possibile rilevanza, come giusta causa di licenziamento, anche di condotte extralavorative, occorre tenere presente che in dottrina si sono a lungo confrontate due opzioni di fondo:

- l'una, restrittiva, che espunge dal novero dei comportamenti passibili di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo qualunque comportamento esterno agli obblighi lavorativi oggetto di contratto;
- l'altra, estensiva, comprende nel concetto di giusta causa anche condotte che, pur se concernenti la vita

privata del lavoratore, tuttavia possano in concreto risultare idonee a ledere irrimediabilmente il vincolo fiduciario che connota il rapporto di subordinazione, nel senso che abbiano un riflesso, sia pure soltanto potenziale, sulla funzionalità del rapporto compromettendo le aspettative di un futuro puntuale adempimento dell'obbligazione lavorativa.

Viene, altresì, ricordato come parte della dottrina, invece, condividendo con la giurisprudenza (cfr., *ex aliis*, Cass. n. 1519/93; Cass. n. 1355/87) un approccio meno dogmatico al tema, privilegia una valutazione complessiva dei singoli casi, tenendo conto della natura e della qualità delle parti e della loro posizione, dell'immagine esterna dell'azienda, nonché del grado di affidamento richiesto dalle specifiche mansioni.

Pertanto, nel caso in esame la Corte, avendo individuato nella condotta del dipendente un'astratta riconducibilità al concetto di giusta causa di licenziamento come enunciato dalle norme (art. 2119 c.c. e legge 604 del 1966, art. 1), conferma le determinazioni dei Giudici di Merito, i quali hanno ritenuto il comportamento del dipendente particolarmente grave, in termini di prognosi di futura affidabilità e, quindi, di lesione del vincolo fiduciario (vuoi per i diretti rapporti con la clientela intrattenuti dallo stesso nell'espletamento delle sue mansioni, vuoi per avere egli acquistato la sostanza stupefacente proprio da un collega di lavoro).

Concorsi pubblici – Graduatoria – Riserva – Competenza giudice ordinario

Il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza 7 settembre 2015 n. 4138, prende in esame la controversia avente origine nella domanda di una dipendente pubblico tendente all'accertamento del suo diritto all'assunzione nel ruolo del personale dirigenziale e alla stipulazione del relativo contratto di lavoro, a seguito dell'espletamento di una procedura pubblica concorsuale.

In particolare, con determinazione dirigenziale il comune approvava la graduatoria del concorso pubblico per titoli ed esami per il conferimento di sei posti vacanti di capo ufficio amministrativo – 7^a q.f. – Area amministrativa, di

cui due riservati al personale a tempo indeterminato dell'ente.

La ricorrente, iscritta negli elenchi dei disabili, categoria protetta, quale invalida civile e collocata all'ottavo posto della graduatoria di merito, chiedeva al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia l'annullamento della predetta determina dirigenziale e del bando di concorso (di cui alla deliberazione di Giunta), nella parte in cui non prevedeva l'espressa menzione della riserva prevista dalla legge 2 aprile 1968, n. 482.

L'adito tribunale, con la sentenza n. 2274 del 16 giugno 2006, respingeva il ricorso dell'interessata, avendo a suo avviso puntualmente provato l'amministrazione l'effettivo esaurimento delle percentuali di posti di organico da riservare alle categorie protette ai sensi della legge 12 aprile 1999, n. 68, entrata in vigore nelle more dell'espletamento del concorso e recante l'espressa abrogazione della precedente legge n. 482 del 1968.

Ciò nonostante l'ente (facendo seguito all'impugnativa dell'interessata), proponeva appello incidentale per l'ottenimento della riforma della sentenza da parte del Consiglio di Stato, eccependo, tra le altre censure, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, dovendosi configurare piuttosto la competenza della giurisdizione ordinaria.

I Giudici di Palazzo Spada, pertanto, in accoglimento del gravame posto dal comune, riformavano l'impugnata sentenza, dichiarando inammissibile il ricorso di primo grado per difetto di giurisdizione e, dunque, improcedibile l'appello principale posto in essere dalla dipendente.

Preliminarmente, infatti, il Collegio, ricorda che il consolidato indirizzo giurisprudenziale dispone che la giurisdizione del giudice si determina sulla base della domanda e (ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo) rileva non già la prospettazione delle parti, quanto piuttosto il c.d. *petitum* sostanziale, il quale deve essere identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della c.d. *causa petendi*, cioè dell'intrinseca natura della posizione giuridica dedotta in giudizio ed individuata dal giudice

sulla base dei fatti (e degli atti) posti a sostegno della pretesa giudiziale.

Nel caso di specie, benché con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado fosse stato formalmente richiesto dalla ricorrente l'annullamento della graduatoria definitiva del concorso pubblico, secondo i Giudici il *petitum* sostanziale sarebbe da individuarsi, in realtà, nel riconoscimento del diritto della stessa ad essere assunta, presso il Comune, per essere risultata idonea alla procedura concorsuale bandita, ed essere in possesso dei requisiti per poter usufruire della riserva prevista in materia di tutela delle categorie protette (legge 482 del 1968 ovvero legge 68 del 1999).

Tuttavia, secondo il Collegio, posto che la riserva dei posti a favore delle c.d. categorie protette incide nella fase della formazione della graduatoria, e non nelle fasi iniziali o intermedie della procedura concorsuale, e che l'omessa indicazione delle disposizioni normative vigenti in materia non determina alcun vizio del bando, dal momento che l'amministrazione è obbligata *ex lege* a dare attuazione ai termini normativi della riserva, ove ne ricorrano i presupposti (Cons. Stato, sez IV, 3 novembre 1998, n. 1421; sez. V, 9 ottobre 2002, n. 5407; Cassazione SS.UU.. 22 febbraio 2007, n. 4110), deve rilevarsi che la posizione giuridica dedotta in giudizio non può essere qualificata di interesse legittimo, non venendo in considerazione in alcun modo l'esercizio di un potere discrezionale da parte dell'amministrazione, trattandosi per contro di un vero e proprio diritto soggettivo al riconoscimento del diritto ad essere assunta presso la pubblica amministrazione, in quanto appartenente ad una delle c.d. categorie protette e sussistendone i relativi presupposti (in senso conforme, Cassazione SS.UU., 15 maggio 2003, n. 7507 e Cassazione SS.UU. 28 maggio 2007, n. 12348).

Alla luce di ciò, ed in aderenza alle considerazioni dedotte dall'ente, il Consiglio di Stato provvedeva quindi a riformare la sentenza impugnata, con la declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado per difetto di giurisdizione e di improcedibilità dell'appello principale.

Art. 4 del d.l. 16/2014 – Contrattazione collettiva decentrata integrativa - Sanatoria

Con ricorso depositato il 18 luglio 2013 alcune organizzazioni sindacali e alcuni dipendenti del Comune di Firenze, contestavano e impugnavano le determinazioni assunte dal Comune (a seguito dei rilievi dell'ispezione del MEF del 2009, conclusasi con relazione finale del 23 novembre 2011) relative alla ricostruzione dei fondi per il salario accessorio per il personale per gli anni dal 1999 al 2012 (nn. 15370 – 15374 – 15375 del 7 dicembre 2012) e al recupero delle somme erogate in eccesso per gli anni dal 2003 al 2012, pari a complessivi € 46.478.606,79 sui singoli percettori e sui fondi futuri (come da determinazione n. 619 del 22 gennaio 2013).

In particolare l'ente, con gli atti sopradetti, prevedeva un nuovo piano di recupero individuale delle indennità illegittimamente erogate ai lavoratori con relative messe in mora e costituiva il nuovo fondo 2013 con riconduzione delle somme per le progressioni economiche orizzontali alla parte stabile del fondo ed eliminava le indennità in contrasto con le previsioni del CCNL.

I ricorrenti chiedevano al Tribunale di Firenze di accertare l'illegittimità degli atti volti al recupero delle somme contestate, quanto meno per i contratti anteriori al 2011, cioè prima dell'introduzione del comma 3-*quinquies* all'articolo 40 del d.lgs. 165/2001.

A sostegno delle domande, dunque, veniva svolta una serie articolata di contestazioni, relative in particolare al potere del Comune di intervenire unilateralmente sulla costituzione e sull'utilizzo dei fondi nella vigenza delle disposizioni dei contratti collettivi decentrati succedutisi negli anni, essendo, peraltro, nelle more, entrato in vigore l'articolo 4 del d.l. 16/2014 (convertito dalla legge 68/2014), che, in presenza dei presupposti introdotti dal comma 3, ha prodotto il consolidamento degli effetti delle clausole eventualmente colpite da inefficacia.

Tale tesi, tuttavia, veniva contestata dall'amministrazione comunale sulla scorta del presupposto che la legislazione in esame non potesse avere valenza retroattiva a fronte delle determinazioni del Comune divenute definitive prima dell'entrata in vigore delle disposizione medesima, e che la sopravvenienza di tale norma non potesse

escludere, comunque, la facoltà dell'ente di procedere al recupero individuale, come già disposto in base all'articolo 2033 c.c., e non potendo trovare, in ogni caso, applicazione la convalida prevista dal comma 3, in quanto riferibile solo all'ipotesi di illegittima utilizzazione dei fondi e non di loro erronea costituzione, come avvenuto nel caso specifico.

Il Tribunale, dunque, con sentenza n. 888 del 4 settembre 2015, ricostruiva diversamente la questione, affermando preliminarmente che tutta la fattispecie rientrava nel campo applicativo della sanatoria introdotta dall'articolo 4, primi tre commi, del d.l. 16/2014 (Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi).

In particolare, secondo il Giudice, *“ricorre infatti l'ipotesi del mancato rispetto ‘... dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa ...’ prevista dal primo comma, alla luce delle risultanze della ispezione del MEF del 2009, che ha accertato rilevanti profili di illegittimità nella costituzione dei fondi, nella loro quantificazione ed utilizzo, sia per le cd. PEO che per una serie di indennità previste dai CCDI. Si rimanda in proposito alla lettura completa della relazione ispettiva del 30.9.2009 e delle note successive del 1.2.2011 e 23.11.2011 in replica alle deduzioni del Comune (docc.12, 22,27 ric.), nelle quali sono dettagliatamente evidenziate le irregolarità relative alla costituzione dei fondi – costituite principalmente dalla mancata riduzione del fondo a seguito del trasferimento allo Stato del personale ATA, dall'illegittimo consolidamento delle risorse aggiuntive del 2000 nel corso del 2001, in contrasto con la disciplina prevista per l'inserimento di risorse variabili, dall'illegittimo incremento del fondo per gli anni 2002/2009 ai sensi dell'art.16 comma 1 CCNL 1.4.1999, norma non più esistente dal 2004 – nonché alla loro distribuzione, in particolare per il riconoscimento del cd. PEO senza rispettare il carattere premiante dell'istituto e per l'erogazione di indennità in contrasto con le previsioni dei CCNL – e si conclude nel senso che dette irregolarità hanno determinato il mancato rispetto dei vincoli giuridici e finanziari previsti dai contratti collettivi nazionali, in particolare la violazione del principio del finanziamento degli impieghi stabili con riserve stabili, cardine della contrattazione decentrata almeno a partire dal CCNL del 22.1.2004 (cfr. conclusioni a*

pag. 105 relazione 30.9.2009). Il mancato rispetto dei vincoli finanziari discende direttamente dalle violazioni relative alla costituzione del fondo, al di là della sua distribuzione ed utilizzo, così che secondarie in questa sede appaiono le contestate violazioni relative al sistema di riconoscimento delle cd PEO e alle indennità”.

Secondo il Tribunale, peraltro, (quanto alla costituzione del fondo) le risultanze dell'ispezione del MEF avrebbero acquisito carattere di definitività a seguito del contraddittorio con il comune e di per sé sarebbero dotate di valenza vincolante per l'ente, come ricavato dall'art. 40 d.lgs. 165/2001, (modificato dal d.lgs. 150/2009), che all'ultimo periodo dell'art. 3-*quinquies* prevede espressamente come il Comune sia obbligato al recupero *“In caso di accertato superamento dei vincoli finanziari da parte...del Ministero dell'economia e delle finanze.”.*

Alla luce di tali premesse, il Giudice riteneva, dunque, infondate le argomentazioni della parte resistente in ordine alla non applicabilità dell'art. 4 *de quo*, con conseguente validità ed efficacia delle determinazioni assunte.

Secondo il Tribunale, infatti, sarebbe infondata l'eccezione di “irretroattività” della nuova normativa, in quanto *“come si desume dallo stesso titolo e chiaramente dalla formulazione del testo è volta a disciplinare situazioni irregolari venute in essere prima della sua entrata in vigore, con previsioni dotate di chiaro effetto di riparazione e/o convalida. Né può sostenersi che le determinazioni prese dall'Ente siano divenute definitive e quindi ormai da eseguirsi nonostante la nuova disciplina, che resterebbe così priva di senso, considerato che le amministrazioni erano comunque tenute ad intervenire a seguito di rilevata nullità dei CCDI per contrasto con i vincoli legali e contrattuali (come da sempre previsto dall'art.40 D.lvo 165/2001). Peraltro di fatto le procedure di recupero individuale non sono affatto esaurite, al più sono state trasmesse lettere di messa in mora, e la stessa amministrazione, a seguito delle Indicazioni applicative di cui sopra (che escludono la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebito direttamente sui dipendenti) con atto del Direttore delle Risorse Umane del 11.11.2014 ha dilazionato sino al 1.11.2015 i termini per il recupero”.*

In secondo luogo, secondo il Giudice non sarebbe condivisibile l'interpretazione data dal comune, secondo cui la nuova normativa non esclude la facoltà dell'ente di procedere alla ripetizione dell'indebito nei confronti dei singoli percettori (nel senso che il recupero sui fondi futuri previsto dal comma 1 si configura come una ulteriore opzione recuperatoria messa a disposizione degli enti interessati), restando però sempre salva l'opzione costituita dallo strumento di diritto comune di cui all'art. 2033 c.c., prioritariamente valevole all'interno del rapporto giuridico tra datore di lavoro e dipendente.

Per il Tribunale, la norma, infatti, è chiara nel prevedere, al primo comma, l'obbligo dell'Ente di procedere al recupero integrale sugli anni futuri in caso di mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa, e non una mera facoltà o soluzioni alternative, imponendo sia il recupero che la relativa modalità, salva la possibilità del meccanismo di compensazione previsto dal secondo comma, rimesso alla scelta dell'Ente al ricorrere di certe condizioni, e quindi al terzo comma che, fermo detto obbligo di recupero, restano sanati/convalidati gli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti (posto che non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-*quinquies* dell'articolo 40 del d.lgs. 165/2001), ciò che significa l'intangibilità degli atti di costituzione dei fondi e del loro utilizzo, nonché l'inammissibilità dell'azione di recupero nei confronti dei singoli percettori, stante la “convalida” delle disposizioni della contrattazione decentrata irregolari e l'inconfigurabilità quindi di un indebito da recuperare.

Alla luce di tutto quanto sopra, conclusivamente il Tribunale statuiva che nel caso di specie, in applicazione del primo comma, il Comune dovrà procedere al “recupero sugli anni futuri” di quanto indebitamento erogato in violazione dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa negli anni oggetto di contestazione, con le modalità previste dalla norma (in ipotesi anche mediante compensazione ex comma 2, se ne ricorrono le condizioni, che questo giudice non è in grado di valutare) e, in applicazione del terzo comma (essendo incontestata la sussistenza dei requisiti previsti

nell'ultima parte e non essendo inoltre intervenuto accertamento giudiziale di responsabilità erariale) non potrà procedere al recupero nei confronti dei singoli dipendenti, né alla "ricostruzione" *ex post* dei fondi, fermo restando ovviamente l'obbligo di recupero ai sensi del comma 1, in ipotesi con possibilità di compensazione come da comma 2. Le relative determinazioni già assunte dal comune prima del d.l. 16/2014 non potranno quindi essere applicate e portate ad esecuzione.

Pubblico impiego - Anticipazione sulla buonuscita - Limiti

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 18230 depositata in data 7 settembre 2015, ha negato a una docente l'erogazione del TFS o indennità di buonuscita che le era stata già rifiutata dall'INPDAP in occasione della fruizione di un anno sabbatico.

I Giudici di *prime cure*, nonché quelli dell'Appello, avevano dato ragione alla ricorrente poiché avevano applicato la previsione normativa dell'equiparazione di tutte le indennità (ai fini della loro anticipazione) in occasione di congedi, come quello di formazione riconosciuto alla dipendente.

Tuttavia, il Supremo Collegio, ribaltando la decisione dei giudici di merito, ha fatto rilevare l'assenza delle norme di attuazione, e quindi l'impossibilità di applicare la disciplina di cui all'articolo 7 della legge 53/2000, la quale stabilisce l'anticipazione anche ai dipendenti pubblici di tutte le indennità equipollenti al TFR, in occasione di congedi e in base alle disposizioni dell'articolo 2120 del Codice Civile sul trattamento di fine rapporto.

Preliminarmente, la Corte ricostruisce la vicenda, illustrando che la dipendente si era opposta al rifiuto dell'INPDAP di riconoscerle un anticipo sulla buonuscita, avendo usufruito di un congedo per fini formativi ai sensi della legge 8 marzo 2000 n. 53.

Prevede, infatti, l'art. 5 (Congedi per la formazione), primo comma, la possibilità per i dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati, che abbiano almeno cinque anni di anzianità di servizio presso la stessa azienda o amministrazione di richiedere una sospensione del rapporto di lavoro per congedi per la formazione per un

periodo non superiore ad undici mesi, continuativo o frazionato, nell'arco dell'intera vita lavorativa.

I successivi commi dello stesso articolo definiscono il concetto di "*congedo per la formazione*" (comma 2), e ne dettano la relativa disciplina (comma 3), rinviando ai contratti collettivi la previsione delle modalità di fruizione del congedo stesso, l'individuazione delle percentuali massime dei lavoratori che possono avvalersene, la disciplina delle ipotesi di differimento e di diniego dell'esercizio di tale facoltà, la fissazione dei termini di preavviso (comma 4); prevedono altresì la possibilità di riscatto del periodo ai fini contributivi (comma 5).

L'art. 7 (Anticipazione del trattamento di fine rapporto) della stessa legge prevede, a sua volta:

- al primo comma, che "*oltre che nelle ipotesi di cui all'art. 2120, ottavo comma, del codice civile, il trattamento di fine rapporto può essere anticipato ai fini delle spese da sostenere durante i periodi di fruizione dei congedi di cui all'articolo 7, comma 1, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, come sostituito dall'articolo 3, comma 2, della presente legge, e di cui agli articoli 5 e 6 della presente legge. L'anticipazione è corrisposta unitamente alla retribuzione relativa al mese che precede la data di inizio del congedo. Le medesime disposizioni si applicano anche alle domande di anticipazioni per indennità equipollenti al trattamento di fine rapporto, comunque denominate, spettanti a lavoratori dipendenti di datori di lavoro pubblici e privati*";
- al secondo comma, che "*gli statuti delle forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni, possono prevedere la possibilità di conseguire, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del citato decreto legislativo n. 124 del 1993, un'anticipazione delle prestazioni per le spese da sostenere durante i periodi di fruizione dei congedi di cui agli articoli 5 e 6 della presente legge*";
- al terzo comma, che "*con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale e per la solidarietà sociale, sono definite le modalità applicative delle*

disposizioni del comma 1 in riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni" (incidentalmente, deve rilevarsi che il d.l. 29.11.2008 n. 185, art. 4, conv. in L. 28 gennaio 2009, n. 2, all'art. 4, ha modificato l'articolo 7, comma 3, della legge 8 marzo 2000, n. 53, prevedendo che la parola "definite" fosse sostituita dalle seguenti: "definiti i requisiti, i criteri e").

Dunque, a parere dei Giudici, l'art. 7, primo comma, della legge 8 marzo 2000, n. 53 avrebbe introdotto altre cause di giustificazione dell'anticipazione del TFR, oltre a quelle previste dall'ottavo comma dell'art. 2120 c.c., e precisamente costituite da spese da sostenere durante i periodi di fruizione dei congedi parentali o per la formazione, fruibili per il conseguimento di un titolo di studio o per la partecipazione ad attività formative extra-aziendali, ovvero per la formazione c.d. continua.

Tuttavia, la Corte fa presente che tale norma non determina alcuna equipollenza tra il trattamento di fine rapporto disciplinato dal medesimo art. 2120 c.c. e quella di fine servizio operante nel pubblico impiego, il quale soggiace ad una diversa disciplina, la quale regola anche la fattispecie in esame.

I Giudici fanno osservare, anche richiamando precedenti giurisprudenziali, come i pubblici dipendenti hanno sempre goduto dell'indennità di buonuscita *ex d.p.r.* 1032/1973, mentre l'istituto del TFR vigente per i dipendenti privati è stato loro esteso solo ai nuovi assunti.

Come già affermato dalla Cassazione medesima, peraltro (Cass. n. 15998/2006), la legge 8 agosto 1995, n. 335, all'art. 2, nei commi 5 e 7, ha dettato in materia disposizioni differenziate tra gli assunti rispettivamente dal 1 gennaio 1996 ovvero già occupati alla data del 31 dicembre 1995, tale che:

- per i primi è stato stabilito che *"i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, sono regolati in base a quanto previsto dall'art. 2120 cod. civ., in materia di trattamento di fine rapporto"*;
- per i secondi sono state rimesse alla contrattazione collettiva nazionale le modalità per l'applicazione della disciplina del trattamento in materia di fine rapporto.

A tal proposito l'articolo 69, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ha previsto che, in attesa di una nuova regolamentazione contrattuale della materia, debba restare ferma per i dipendenti pubblici, la disciplina vigente in materia di trattamento di fine rapporto.

Secondo il Collegio, dunque, la fattispecie in esame sarebbe regolata dalla riferita disciplina, non ritenendo l'operatività dell'art. 2120 c.c., e dovendosi piuttosto applicare (ai fini del trattamento di fine rapporto dei dipendenti pubblici) l'indennità di buonuscita per la quale non sono previste anticipazioni.

Secondo la Corte, infatti, nel contesto normativo come sopra ricostruito *"va collocata la previsione, contemplata dalla Legge n. 53/2000, art. 7, primo comma, recante, insieme all'estensione oggettiva dei casi che consentono l'accesso all'istituto dell'anticipazione, l'espresso riferimento anche alle "indennità equipollenti al trattamento di fine rapporto, comunque denominate, spettanti a lavoratori dipendenti di datori di lavoro pubblico e privati.*

Con tale norma il legislatore non ha inteso assimilare, neppure ai limitati fini che qui interessano, l'indennità di fine servizio spettante al dipendente pubblico (nella specie, l'indennità di buonuscita) al trattamento di fine rapporto, che restano istituti regolati da discipline diverse, né l'estensione ai dipendenti pubblici della disciplina dettata dall'art. 2120 cod. civ. è desumibile dal richiamo di tale norma contenuto nell'incipit del primo comma dell'art. 7, essendo tale rinvio espressamente riferito al solo ottavo comma dell'art. 2120 cod. civ., recante l'elencazione delle causali di accesso al beneficio". Tutto ciò posto, i Giudici ritengono, quindi, determinante la previsione di cui all'art. 7, comma 3, che rimanda ad un successivo decreto interministeriale la definizione delle *"modalità applicative delle disposizioni del comma 1 in riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni"*.

Il successivo d.l. 185/2008, all'art. 4 ha poi introdotto, con valenza di ulteriore specificazione dei contenuti che dovrà avere la normativa di attuazione, una modifica dell'articolo 7, comma 3, della legge 53/2008, prevedendo che la parola *"definite"* fosse sostituita dalle seguenti: *"definiti i requisiti, i criteri e"*.

A parere del Collegio, pertanto, per i dipendenti pubblici l'istituto dell'anticipazione della indennità di buonuscita sarebbe stato rimesso, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 7, primo comma, ultima parte, e terzo comma, legge 53/2000, ad una disciplina di attuazione, da determinarsi con decreto interministeriale, che, mediante regolamentazione attuativa della legge abbia portata innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente di cui al d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1032.

In altri termini, la ratio della norma di cui all'art. 7 della legge 53/2000 consisterebbe nell'estensione oggettiva dell'istituto dell'anticipazione del trattamento di fine rapporto rispetto alle ipotesi contemplate dall'ottavo comma dell'art. 2120 cod. civ., ma tale previsione non avrebbe carattere compiuto per i lavoratori pubblici fino alla emanazione della normativa di attuazione, restando così operante la disciplina dettata dal D.P.R. n. 1032 del 1973, che non prevede l'anticipazione dell'indennità di buonuscita.

Alla luce di ciò, dunque, (ad eccezione del personale militare) il personale della P.A. ha diritto a vedersi liquidare il TFS soltanto alla data di cessazione del rapporto. In quanto, ai dipendenti pubblici si applica ancora la previsione dell'articolo 26 del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1032, che non consente alcuna anticipazione del TFS.

Inquadramento professionale – Illegittimità - Termini

"In tema di illegittimo inquadramento di un pubblico dipendente, [...] è stato convincentemente affermato che l'interesse pubblico all'annullamento dell'atto illegittimo è in re ipsa e non richiede neppure specifica motivazione, in quanto l'atto oggetto di autotutela produce un danno per l'amministrazione consistente nell'esborso di denaro pubblico senza legittimo titolo, con ingiustificato vantaggio per il dipendente, con conseguenza irrilevanza del tempo trascorso (Cons. Stato, sez. III, 20 giugno 2012, n. 3595)".

Così il Consiglio di Stato - Sezione V, con sentenza del 7 settembre n. 4140, a conferma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sez. II, n. 1181 del 18 marzo 2005, e concernente l'errato

inquadramento di una dipendente del Comune di Cassano delle Murge.

In particolare, la questione sorgeva a seguito dell'adozione da parte dell'ente della deliberazione di Giunta n. 294 del 22 ottobre 1997, con cui il Comune approvava la graduatoria del concorso interno per la copertura di un posto di funzionario contabile, 8ª q.f., e nominava vincitrice una propria dipendente a decorrere dal 1º aprile 1998, data immediatamente successiva alla scadenza del rapporto contrattuale, di diritto privato, intercorrente tra le stesse parti.

Successivamente, con altra deliberazione di giunta n. 179 del 7 agosto 2000, l'Amministrazione annullava in autotutela il predetto atto e gli atti ad esso presupposti, riservando a successivi provvedimenti *"l'annullamento e/o la revoca di altri eventuali atti annessi e connessi alla suindicata deliberazione, propedeutici all'espletamento della procedura concorsuale in oggetto indicata, fermo restando il diritto della dipendente a trattenere retribuzioni ed emolumenti percepiti sino alla data di esecutività del presente provvedimento ai sensi e per gli effetti dell'art. 2126 c.c."*.

Ad avviso dell'amministrazione, infatti, la dipendente, cui con contratto di diritto privato era stato conferito con decorrenza 1º aprile 1995 l'incarico di dirigente responsabile del Servizio ragioneria, finanze e personale, non avrebbe potuto partecipare in virtù di tale titolo, al concorso interno bandito dall'ente, ai sensi dell'art. 6, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (e come confermato dallo specifico parere richiesto dal Comune stesso al Ministero dell'Interno - Direzione generale dell'amministrazione civile - Direzione centrale del personale degli EE.LL.).

Alla luce di ciò, pertanto, la dipendente proponeva ricorso per ottenere l'annullamento della citata deliberazione di Giunta n. 179 del 7 agosto 2000, il quale, tuttavia, riteneva prive di fondamento le ragioni proposte dalla stessa e confermava la legittimità degli atti assunti dall'ente comunale.

In sede di appello, dunque, la dipendente opponeva diverse censure avverso la sentenza del Tribunale regionale, tra le quali *"l'eccesso di potere per illegittimo*

esercizio dell'annullamento in autotutela - Violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 12, della l. n. 127/97".

Tuttavia, il Consiglio di Stato, ritenendo infondato il motivo di gravame proposto dalla dipendente, faceva osservare come la procedura concorsuale della quale era risultata vincitrice l'appellante, era stata indetta dall'amministrazione ai sensi dell'articolo 6, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Detta disposizione, ora confluita nel terzo comma dell'art. 91 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, stabilisce che *"Gli enti locali, che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente. La stessa disposizione si applica altresì alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, alle aziende sanitarie locali e alle aziende ospedaliere"*.

Per il Collegio la norma, derogando al principio di rango costituzionale, secondo cui l'accesso a posti di pubblico impiego deve avvenire generalmente mediante concorso pubblico, ha consentito agli enti locali di bandire concorsi riservati interamente al proprio personale dipendente, così contemperando l'interesse pubblico al miglior funzionamento degli uffici dell'amministrazione con la possibile utilizzazione delle peculiari professionalità acquisite all'interno dell'ente attraverso la quotidiana attività lavorativa (in relazione a particolare profili o figure professionali) e quello privato, dei singoli dipendenti in possesso dei requisiti professionali per partecipare al predetto concorso, alla progressione di carriera, peraltro non basata su meri meccanici automatismi. Sennonché, proprio per la sua natura di norma eccezionale, essa non può essere oggetto applicazione analogica ed estensiva e i requisiti di partecipazione alla procedura riservata ivi prevista devono essere oggetto di interpretazione rigoroso e restrittiva.

Ciò posto, i Giudici di Palazzo Spada ritengono priva di censure la decisione del Tribunale, il quale ha ritenuto

l'appellante priva dei requisiti di partecipazione alla procedura riservata.

Se è vero infatti che in astratto ai fini del requisito della qualità di personale dipendente non può ritenersi rilevarsi né la circostanza che il contratto di lavoro sia a tempo determinato (piuttosto che a tempo indeterminato), né le concrete modalità di assunzione (attraverso un concorso pubblico o eccezionalmente attraverso un contratto, anche di diritto privato, come nel caso in esame), viene rilevato dal Collegio che quell'espressione - *"personale dipendente"* - deve essere interpretata con riferimento alla delineata funzione della norma, di valorizzazione, soprattutto per l'interesse pubblico al migliore funzionamento degli uffici, delle professionalità acquisite all'interno dell'ente attraverso la concreta quotidiana attività lavorativa.

Pertanto, a parere del Consiglio di Stato, con riferimento alla posizione dell'appellante, proprio tale finalità della norma non poteva essere concretamente realizzata: infatti, anche a voler prescindere dalla circostanza che (come emerge dalla deliberazione che ha disposto l'assunzione dell'interessata) il relativo rapporto di lavoro era regolato dal *"contratto (di diritto privato) nazionale di lavoro del settore dell'azienda terziaria della distribuzione e dei servizi"* (il che fa dubitare dello stesso effettivamente inserimento dell'interessata nell'organizzazione dell'ente), è decisivo il fatto che l'appellante, proprio in virtù del contratto di diritto privato stipulato dall'amministrazione, già svolgeva le funzioni corrispondenti all'8^a qualifica funzionale, così che la professionalità relativa a tale qualità non era stata acquisita attraverso la specifica attività quotidiana nell'ente e non sussisteva pertanto neppure alcun interesse alla progressione di carriera.

In definitiva, nel caso di specie, lo strumento del concorso interno apprestato dal legislatore sarebbe stato utilizzato per una funzione diversa ed inammissibile, sostanziandosi cioè nella definitiva stabilizzazione di un rapporto di lavoro precario (a tempo determinato).

Pertanto, anche alla luce delle suesposte premesse, i Giudici ritenevano preminente l'interesse pubblico, attuale, concreto e prevalente all'annullamento dell'originaria deliberazione (di nomina della vincitrice),

pur in presenza del "sacrificio" dell'interesse privato al consolidamento del rapporto lavorativo in ragione del tempo intercorso.

Agenti di polizia locale – Funzioni di polizia giudiziaria - Limiti

La Suprema Corte di Cassazione Penale - Sez. II, con sentenza n. 35099 del 10 maggio 2015, prende in esame il ricorso opposto contro il provvedimento con cui veniva convalidato l'arresto in flagranza eseguito nei confronti di un impiegato presso il comando di polizia municipale di Ancona, il quale veniva sorpreso, dopo essere stato pedinato per l'intera mattinata, presso la propria abitazione in orario di lavoro, sebbene il suo ingresso al comando fosse stato previamente registrato tramite l'esibizione, da parte di un collega, del badge dello stesso arrestato.

In particolare, tra i motivi di doglianza, il ricorrente sottolineava come l'arresto *de quo*, qualificabile come "arresto facoltativo", ex art. 381 c.p.p., sarebbe stato eseguito da soggetti a ciò non legittimati, in quanto privi della qualifica di agenti o ufficiali di polizia giudiziaria. Il ricorrente addivene a questa conclusione dopo aver constatato che la misura precautelare in questione è stata applicata da appartenenti al corpo di polizia municipale di Ancona all'interno del territorio del Comune di Osimo e, quindi, al di fuori dell'ambito territoriale entro cui agli operanti avrebbe potuto riconoscersi la suddetta qualifica.

La Corte, con la suddetta sentenza, accoglie la tesi del ricorrente, facendo presente come le disposizioni di legge sul punto sono univoche nel delimitare al territorio comunale la qualifica di agenti di polizia giudiziaria dei vigili urbani.

L'art. 5 della legge 65/1986 recita espressamente:

"Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche:

a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coordinamento e al

controllo, ai sensi dell'art. 221 c.p.p., comma 3; l'art. 57 c.p.p., comma 2, lett. b), prevede: "Sono agenti di polizia giudiziaria:...b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio, mentre la L. n. 65 del 1986, art. 4, n. 4, lett. b), dispone che.." b) le operazioni esterne di polizia, d'iniziativa dei singoli durante il servizio, sono ammesse esclusivamente in caso di necessità dovuta alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza".

Il Collegio ricorda, inoltre, che la Giurisprudenza ha applicato puntualmente il quadro normativo come ricostruito affermando che *"a norma dell'art. 57 c.p., comma 2, lett. b), sono agenti di polizia giudiziaria, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio. Conseguente che la qualifica di agenti di polizia giudiziaria attribuita ai vigili urbani è limitata nel tempo ("quando sono in servizio") e nello spazio ("nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza"), a differenza di altri corpi (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, ecc.) i cui appartenenti operano su tutto il territorio nazionale e sono sempre in servizio (Sez. 1^a, Sent. n. 8281 del 09/05/1995 Ud. (dep. 22/07/1995) Rv. 202121)".*

Alla luce delle suesposte considerazioni, secondo i Giudici, l'arresto non poteva essere convalidato proprio perché operato da soggetti non legittimati, e in violazione del c.d. principio di territorialità, dovendosi escludere che nel caso di specie potesse ravvisarsi un'ipotesi di arresto in flagranza operato dalla polizia municipale nell'inseguire un soggetto, fuori del Comune, subito dopo la commissione del reato perpetrato nel luogo di appartenenza degli agenti della polizia municipale. Secondo la ricostruzione della Corte, infatti, l'arresto è avvenuto fuori del territorio comunale, a seguito di un servizio di appostamento, iniziato in orario precedente alla consumazione, o meglio al tentativo di consumazione, della truffa aggravata, così qualificato il fatto dal giudice della convalida.

Pertanto, alla luce di quanto premesso, la Corte annullava l'ordinanza impugnata, nonché il

provvedimento di arresto operato dagli appartenenti del corpo di polizia municipale.

Circolari e orientamenti applicativi

Circolare INPS n. 154 del 17.09.2015 – Legge di Stabilità 2015 e riflessi sui Tfs/Tfr dei dipendenti pubblici

L'INPS, in data 17 settembre 2015, ha emanato la circolare n. 154/2015 ad oggetto "Art. 1, commi 113, 258, 623, 708 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)" - riflessi sui Tfs, Tfr dei dipendenti pubblici. Effetti del citato comma 258 sui trattamenti pensionistici".

Con la circolare anzidetta, la Direzione Centrale Pensioni fornisce le istruzioni per l'applicazione delle disposizioni normative della legge 23 dicembre 2014, n. 190, aventi effetti sui TFS e TFR dei dipendenti pubblici:

- riduzione percentuale della pensione anticipata prevista per i soggetti con età inferiore a 62 anni ed effetti sui termini di pagamento dei TFS e dei TFR in caso di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro da parte di pubbliche amministrazioni;
- effetti sulla pensione e sui trattamenti di fine servizio derivanti dall'abrogazione di articoli del codice dell'amministrazione militare e di altre disposizioni in materia di promozioni ed altri benefici in occasione della cessazione del rapporto di lavoro;
- incremento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva della rivalutazione del TFR con riferimento a redimenti maturati dal 2015;
- termini di pagamento dei TFR e dei TFS dei lavoratori iscritti alle gestioni del fine servizio dell'INPS in caso di pensione determinata esclusivamente con il metodo di calcolo retributivo.

Orario di lavoro - Reperibilità – Limiti

L'ARAN, con orientamento applicativo RAL_1768/2015 prende in esame la questione relativa alla suddivisione settimanale degli orari di reperibilità e la configurazione dei limiti fissati dalla contrattazione collettiva.

In particolare, a seguito della richiesta dell'Ente circa la possibilità di mettere un dipendente (con orario di lavoro 8,00-14,00 dal martedì al venerdì), continuativamente in reperibilità nelle ore in cui non presta servizio (dalle 14,00-8,00 dal martedì al venerdì, considerando ciascun periodo come "unica volta"), l'Agenzia fa presente che l'art. 23 del CCNL del 14 settembre 2000 (e successive modifiche ed integrazioni) si limita a prevedere come vincolo per l'utilizzazione dell'istituto, la possibilità di inserire un dipendente in fasce di reperibilità per non più di sei volte nell'arco del mese.

Ad esclusione di tale limitazione, dunque, non è prevista una specifica indicazione della durata massima del singolo periodo di reperibilità.

Per di più, le dodici ore richiamate all'art. 23, comma 1, del CCNL del 14 settembre 2000, rappresenterebbero esclusivamente il parametro per la misura del compenso da corrispondere al dipendente in reperibilità e non possono essere intese come un limite massimo di durata del turno di reperibilità.

Pertanto, nell'ambito delle 24 ore della giornata lavorativa, il periodo di reperibilità può avere una durata diversificata fino ad un massimo di 24 ore.

Ricorda, però, l'Agenzia che il servizio di pronta reperibilità non è attivabile nei casi nei quali vengano in considerazione attività da svolgere nell'ambito dell'orario di servizio adottato, dato che queste possono essere evidentemente svolte dal personale che deve rendere la ordinaria prestazione lavorativa.

Nello stesso senso, dunque, viene richiamato l'art. 23, comma 4, del citato CCNL, secondo il quale l'indennità di reperibilità "non compete durante l'orario di servizio a qualsiasi titolo prestato".

Alla luce di quanto sopra detto, l'ARAN ritiene quindi che nella fattispecie prospettata, ciascuna fascia oraria di reperibilità prevista dalle ore 14.00 di un giorno alle ore 8.00 di quello seguente, debba essere considerata un distinto ed autonomo periodo di reperibilità (per un totale, ai fini del rispetto del numero massimo mensile, di tre periodi di reperibilità).

Accesso alla procedura di esodo ex art. 4 della legge 92/2012 a decorrere dal 1° maggio 2015 - Lavoratori iscritti alla Gestione ex ENPALS ed alla Gestione Dipendenti Pubblici ex INPDAP

Con messaggio n. 5804 del 18 settembre 2015, l'INPS (facendo seguito ai messaggi n. 3096 del 6 maggio 2015 e n. 4704 del 10 luglio 2015 della Direzione Centrale Entrate, con i quali sono stati forniti chiarimenti concernenti la misura della contribuzione correlata per i lavoratori in esodo ex art. 4, legge 92/2012, a seguito dell'emanazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 22/2015 disciplinanti la nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego - NASpI), fornisce ulteriori precisazioni con specifico riferimento ai lavoratori iscritti alla gestione ex ENPALS ed alle gestioni pensionistiche dei dipendenti pubblici.

In particolare, vengono date indicazioni sul piano operativo in ordine alla modalità di composizione del flusso Uniemens in presenza di lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico e dei lavoratori iscritti ad una delle gestione pensionistiche dei dipendenti pubblici (CPDEL, CPI, CPS, CPUG, CTPS) per i quali i datori di lavoro abbiano presentato domanda per la procedura di esodo ex art. 4, legge 92/2012 a far data dal 1° maggio 2015 e per quelli che presentano nuovi programmi di esodo annuali con la medesima decorrenza.

Architetti dipendenti pubblici - Tassa sull'albo

Con la circolare n. 98/2015 del 23 luglio 2015 (e facendo seguito alla circolare n. 49/2015) il Consiglio Nazionale degli Architetti interviene sulla competenza al pagamento del contributo annuale per l'iscrizione allo specifico albo da parte dei dipendenti pubblici.

Secondo l'organismo, sulla scia della sentenza n. 7776 del 16 aprile 2015 della Suprema Corte di Cassazione (con la quale è stato fissato il principio secondo cui *"quando sussista il vincolo di esclusività, l'iscrizione all'Albo è funzionale allo svolgimento di un'attività professionale svolta nell'ambito di una prestazione di lavoro dipendente, pertanto la relativa tassa rientra tra i costi per lo svolgimento di detta attività, che dovrebbero, in via normale, al di fuori dei casi in cui è permesso svolgere altre attività lavorative, gravare sull'Ente*

che beneficia in via esclusiva dei risultati di detta attività"), appare logico e ragionevole ritenere che per i professionisti pubblici dipendenti, l'iscrizione all'albo professionale sia a carico dell'amministrazione di appartenenza, fermo restando che la possibilità per ogni singola amministrazione di valutare su come operare.

Dichiarazione reddituale: cumulo della pensione con i redditi da lavoro autonomo

L'INPS, con il messaggio n. 5901 del 24 settembre 2015, fornisce chiarimenti in ordine all'individuazione dei pensionati tenuti alla comunicazione dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nell'anno 2014.

Sono esclusi dall'obbligo di dichiarazione, in quanto non soggetti al divieto di cumulo della pensione con i redditi da lavoro autonomo:

- i titolari di pensione e assegno di invalidità avente decorrenza compresa entro il 31 dicembre 1994;
- i titolari di pensione di vecchiaia;
- i titolari di pensione di vecchiaia liquidata nel sistema contributivo, in quanto dal 1 gennaio 2009 tale pensione è totalmente cumulabile con i redditi da lavoro, per effetto dell'articolo 19 del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008;
- i titolari di pensione di anzianità e di trattamento di prepensionamento a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, in quanto dal 1° gennaio 2009 tali prestazioni sono totalmente cumulabili con i redditi da lavoro (v. circolare n. 108 del 9 dicembre 2008, p. 2);
- i titolari di pensione o assegno di invalidità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti, delle forme di previdenza esonerative, esclusive, sostitutive della medesima, delle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi con un'anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni (v. circolare n. 20 del 26 gennaio 2001).

L'Istituto precisa che ai fini dei 40 anni è utile anche la contribuzione relativa a periodi successivi alla decorrenza della pensione, purché già utilizzata per la liquidazione di

supplementi (v. circolare n. 22 dell'8 febbraio 1999 e messaggio n. 4233 del 23 luglio 1999).

Riposi giornalieri della lavoratrice madre

La Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con interpello n. 23 del 24 settembre 2015, ha risposto ad un quesito del Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, in merito alla corretta interpretazione dell'art. 39 del d.lgs. 151/2001 afferente alla disciplina dei riposi giornalieri per la lavoratrice madre durante il primo anno di vita del bambino.

In particolare l'istante chiede se, nelle ipotesi in cui la lavoratrice madre non intenda usufruire, spontaneamente e per proprie esigenze, dei permessi già richiesti al datore di lavoro ex art. 39 di cui sopra, possa trovare o meno applicazione nei confronti di quest'ultimo la sanzione contemplata dall'art. 46 del medesimo decreto legislativo.

La risposta in sintesi del Ministero: *"...Alla luce del summenzionato dettato normativo, si evince dunque che il diritto di fruire dei riposi in questione ha natura di diritto potestativo, inteso quest'ultimo quale situazione giuridica soggettiva consistente nell'attribuzione di un potere alla lavoratrice madre cui corrisponde dal lato del datore una posizione giuridica passiva di soggezione e non di obbligo; il datore deve, infatti, consentire alla madre la fruizione dei permessi qualora la stessa presenti esplicita richiesta.*

Nello specifico, a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di astensione obbligatoria per maternità, la lavoratrice madre può scegliere se esercitare o meno il proprio diritto, fruendo dei summenzionati riposi; nell'ipotesi in cui decida di esercitarlo e il datore di lavoro non le consenta il godimento dei periodi di riposo troverà applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria stabilita dall'art. 46.

Diversamente, qualora la lavoratrice madre presenti una preventiva richiesta al datore di lavoro per il godimento dei permessi giornalieri e successivamente, in modo spontaneo e per proprie esigenze non usufruisca degli stessi per alcune giornate, non sembra ravvisabile la violazione dell'art. 39 e di conseguenza non potrà trovare applicazione la misura sanzionatoria ad essa collegata.

Resta ferma la possibilità, da parte degli organi di vigilanza, di effettuare eventuali verifiche in ordine alla spontaneità della rinuncia della lavoratrice circa il godimento dei permessi in questione. Al riguardo appare pertanto opportuno che la suddetta rinuncia sia giustificata da ragioni che rispondano in modo inequivocabile ad un interesse della lavoratrice (ad es. frequenza di un corso di formazione, impossibilità di rientrare in casa in ragione di uno sciopero dei mezzi pubblici ecc.)."

Varie

Mobilità degli appartenenti alla Polizia provinciale

L'Unione delle Province d'Italia ha pubblicato in data 18 settembre 2015 la nota di lettura dell'articolo 5 del d.l. 78/2015 (recante titolo "Disposizioni in materia di polizia provinciale. Decreto - legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali"), finalizzata a fornire le opportune indicazioni per l'attuazione delle nuove disposizione sulla polizia provinciale.

In particolare il documento si sofferma sulle questioni legate all'individuazione del personale di polizia provinciale necessario per le province, al trasferimento del personale di polizia provinciale alle regioni e al trasferimento del personale di polizia provinciale ai comuni.

Limiti ai compensi degli OIV delle Amministrazioni Statali

Arrivano i tetti ai compensi dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione delle amministrazioni statali. Lo prevede l'ultima bozza del decreto del Presidente della Repubblica all'esame del Consiglio dei Ministri del 22 settembre 2015.

Il d.p.r. contiene il nuovo regolamento per il riordino delle funzioni in tema di misurazione e valutazione delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche, previsto dal decreto sulla pubblica amministrazione dello scorso anno.

Il decreto, in particolare, affida al Dipartimento della Funzione pubblica l'elaborazione dei criteri e dei parametri di cui le amministrazioni dovranno tenere

conto "per definire gli importi massimi dei compensi dei componenti degli organismi" che si occupano delle performance delle amministrazioni pubbliche.

I nuovi criteri dovranno tenere conto "della complessità organizzativa delle amministrazioni, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e, comunque, entro i limiti delle risorse complessive destinate ai compensi dei predetti componenti dall'insieme delle amministrazioni".

Inoltre, sempre al governo viene affidato il compito di indirizzare l'esercizio delle funzioni di valutazione.

Infatti, lo stesso provvedimento prevede che il Dipartimento della Funzione Pubblica dovrà promuovere, anche in collaborazione con la Scuola nazionale di amministrazione (SNA), l'attività di aggiornamento e formazione dei componenti gli organismi e dovrà tenere un elenco nazionale dei componenti degli organismi.

Retribuzioni contrattuali: aggiornamento al comunicato stampa ISTAT del 25 settembre 2015 (agosto 2015)

L'ARAN comunica che l'indice generale delle retribuzioni contrattuali, riferite al mese di agosto e riportato nel comunicato stampa ISTAT, rileva una variazione nulla rispetto al mese precedente, e un incremento dell'1,2% nei confronti di agosto 2014.

Incrementi tendenziali al di sopra della media generale sono riportati nel settore privato (+1,7%) e, in particolare, nei settori dell'agricoltura (+4%) e dell'industria (+2,3%).

Tutti i tassi tendenziali dei settori della pubblica amministrazione (dirigenti e non dirigenti, contrattualizzati e non) rilevano variazioni nulle.

Consiglio dei Ministri n. 83 del 25 settembre 2015 - Valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Marianna Madia, ha approvato in esame preliminare al fine di acquisire i pareri prescritti, uno schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il regolamento di disciplina delle funzioni del dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di misurazione e valutazione della performance

delle pubbliche amministrazioni, in conformità a quanto stabilito nell'articolo 19, comma 10, del d.l. 90/2014.

Nello specifico il regolamento anticipa alcune necessarie misure che saranno più organicamente oggetto dell'esercizio della delega in attuazione della legge di riforma delle amministrazioni pubbliche, appena approvata dal Parlamento. Il regolamento, previsto dal d.l. 90/2014 al fine di completare il trasferimento delle funzioni in materia di valutazione già attribuite all'ANAC, disciplina in particolare per le amministrazioni la possibilità di semplificare il ciclo della performance e per il cittadino la garanzia di una valutazione più indipendente e affida al Dipartimento della Funzione Pubblica un ruolo di coordinamento, chiarendo il quadro delle competenze sulla misurazione e valutazione della performance. Viene inoltre promossa la costituzione di una Rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche che dia evidenza alle migliori esperienze in essere.

Nota del Garante privacy del 25 settembre 2015: dati di disabili on line sui siti di regioni e province

Il presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Antonello Soro, ha scritto al presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Sergio Chiamparino, per richiamare l'attenzione della Conferenza sulla preoccupante prassi di pubblicare sui siti web degli enti pubblici atti e documenti contenenti dati personali non indispensabili di cittadini e dipendenti, spesso estremamente delicati come quelli riferiti alla salute, in particolare alla disabilità.

Sono numerosi ormai i casi per i quali l'Autorità garante è dovuta intervenire a tutela della riservatezza degli interessati facendo oscurare le pagine web istituzionali in cui erano presenti e sanzionando i responsabili.

Il Garante è stato chiamato più volte a pronunciarsi, in particolare, sulle graduatorie concorsuali o altri atti contenenti dati riferiti alle condizioni di invalidità di centinaia di lavoratori o partecipanti alle prove concorsuali. Quei dati non solo erano visibili in rete, ma immediatamente reperibili tramite l'inserimento delle generalità degli interessati nei più comuni motori di ricerca.

In questi casi, il Garante ha vietato l'ulteriore diffusione in Internet di tali dati, ribadendo "*l'illiceità della diffusione di dati dai cui si possa desumere lo stato di malattia, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici*" e applicando le relative sanzioni, che possono arrivare fino a 120 mila euro.

Da ultimo, il Garante è dovuto nuovamente intervenire per vietare la diffusione on line da parte di una Regione e di un'Azienda sanitaria di dati riferiti alla condizione di disabilità dei partecipanti a concorsi e selezioni pubbliche. Il Garante chiede, dunque, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di valutare la possibilità di assumere specifiche iniziative affinché i trattamenti di dati effettuati da soggetti pubblici siano sempre rispettosi delle norme e delle garanzie previste in materia di tutela della riservatezza e del diritto alla protezione dei dati personali.

LE PULCI

Non potevamo farne a meno: fare le pulci al legislatore, alla Funzione Pubblica, alla Ragioneria generale dello Stato o alla Corte dei Conti.

Non abbiamo limitazioni e l'elenco non è certamente esaustivo ...
Della serie: quando dall'assurdo scaturisce un sorriso.

IL CONTRATTO E GLI *OPEN DATA*

di Augusto Sacchi

Oggi non puoi più dire "Apro una salumeria".

Ti danno retta solo se dici:

*"Voglio avviare una startup innovativa
per il selling on demand di insaccati sliced".*

(pescata nel web)

IL CONTRATTO: E il nuovo contratto nazionale? Si hanno notizie, in giro?

Il contratto – lo dico per i pochi assunti negli enti locali dopo il 2009 – è quell'entità misteriosa e, forse inesistente che, secondo la leggenda, pare, ogni due anni, faceva incrementare il trattamento economico tabellare dei dipendenti pubblici. A volte, gli anni d'attesa erano tre, ma poi ti davano gli arretrati. Ogni quattro anni, il contratto era anche normativo, per cui portava soldini e nuove disposizioni. Dopo il contratto nazionale, si stipulava anche un contratto decentrato, che veniva, anch'esso, incrementato nelle quantità economiche, per effetto di alcune disposizioni introdotte nel CCNL.

Giravano, se la memoria non ci inganna, parole come progressione economica orizzontale (una specie di salto in lungo); aumento dell'indennità; incremento del fondo di produttività (più pioggia per tutti); crescita degli incentivi ICI e per le sponsorizzazioni. C'erano (giuro, che è vero) anche le progressioni verticali (una specie di salto in alto), in cui si scalavano le categorie, con una mezza formalità chiamata concorso interno.

Bei tempi, ragazzi... che voi non avete mai vissuto!

Secondo l'ultimo CCNL di comparto (quello del 31 luglio 2009), l'ultima *tranche* di aumento risale al 1° gennaio 2009. Da quel giorno, e siamo a quasi sette anni, più

nulla, tranne una indennità di "vacanza contrattuale" erogata dal 2010, ammontante a pochi Euro mensili.

Insomma, il contratto nazionale, si è preso una vacanza di sette anni. È andato in ferie e nessuno sa quando tornerà. Tutto questo, nonostante una sentenza della Corte costituzionale (n. 178/2015, depositata il 23 luglio 2015) l'abbia richiamato in servizio urgente, dichiarando – ma non con effetto retroattivo – l'illegittimità costituzionale dei vari blocchi e delle relative proroghe. In teoria, dovremmo avere dei soldi anche per i mesi del 2015, decorrenti dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della sentenza della Corte (29 luglio 2015)⁴² alla fine dell'anno. In pratica, non si vede nulla. Non si hanno notizie sull'inizio delle trattative all'ARAN e, nemmeno, dell'approvazione della direttiva di settore. Alto mare, si direbbe. E pensare che un contratto solo "normativo", per il biennio 2013/2014, era previsto sin dalla legge di stabilità del 2014. Ma siamo alla fine del 2015 ed anche le ultime speranze sono scemate. Nel frattempo l'ARAN gode di ottima salute e provvede, senza sosta e con tenacia degna di miglior sorte, al *restyling* della pareristica su contratti stipulati nel 1995 o '96 o '99. In pratica, si sente l'impellente necessità, di "interpretare" norme ventennali, da sempre applicate, negli enti del comparto regioni e autonomie locali. Siamo stati tutti scemi fino a mo'?

OPEN DATA: non c'è riunione, convegno, corso di formazione, dispensa, sito *web* governativo e articolo di giornale, in cui non si tiri fuori la parolina magica, che è "*open data*". Da vecchio "guardone" di tennis, io conosco gli *Open* degli Stati Uniti. Poi mi sono appassionato agli

⁴² http://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-07-29&atto.codiceRedazionale=T-150178

Open di Australia. Gli altri due appuntamenti del *Grande Slam*, sono il *Roland Garros* e *Wimbledon*, che non necessitano di alcuna aggettivazione, tanto sono famosi e conosciuti.

Open data, pertanto, potrebbe essere un torneo di tennis, che si svolge nella città di Data, che, inevitabilmente, è confinante con quella di Presa. *Open* è anche la *window*, come ci insegnavano nelle prime lezioni di inglese, in cui la finestra era, invariabilmente, aperta. Il libro sempre sopra il tavolo (*the book is on the table*) e il gatto sempre e soltanto sotto (*the cat is under the table*). *Apple* era semplicemente una mela e la colazione non era ancora un *coffee break*.

Tornando agli *open data*, sono l'ennesimo (inutile) anglicismo per dire una cosa che, in italiano, sarebbe tanto ovvia, quanto semplice. Cioè che si tratta di **dati aperti**. Quelli liberamente accessibili a tutti, le cui eventuali restrizioni sono solo l'obbligo di citare la fonte. Sarebbe la manifestazione pratica di quella dottrina, in base alla quale, la pubblica amministrazione deve essere aperta ai cittadini, tanto in termini di trasparenza, quanto di partecipazione diretta al processo decisionale. L'accesso ai dati aperti, consente la facilitazione di quel processo di "consenso informato", che sta alla base della conoscenza necessaria ai cittadini/elettori quando si recano a scegliere il loro sindaco, il loro governatore regionale o il capo del governo.

Dire *Open data*, anziché dati aperti, però, fa più figo. Anche se va riconosciuto che è già più tollerabile per il padiglione auricolare, di quelli che in ogni cosa della vita, hanno (o fanno finta di avere) una *vision* e una *mission*. Cosa c'è di peggio della *vision*? Beh, quasi nulla, tranne quelli che, su ogni argomento, hanno una "narrazione". L'altro giorno, credetemi sulla parola, ho sentito questa frase: "In questo approfondimento parleremo degli *Open data*. La nostra sarà una narrazione in cui tratteremo della *mission* e della *vision* che ciascuna amministrazione dovrebbe darsi".

Non ce l'ho fatta e me ne sono andato. Così è troppo.

IO LA VEDO COSÌ

È lo spazio aperto a chi vuole condividere opinioni e commenti. Eventuali contributi, che saranno valutati di volta in volta dalla redazione, possono essere inviati a: info@personalenews.it. Il contenuto di questa sezione è frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non costituisce necessariamente l'opinione del comitato di redazione.

L'INARRESTABILE DECLINO DELLO *STATUS* GIURIDICO ED ECONOMICO DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

di Roberto Maria Carbonara

1. Introduzione

Il potere ha da sempre censurato, più o meno subdolamente, chi svolge con spirito critico il proprio lavoro creando, quindi, gli automatismi virtuosi propri del controllo democratico, imprescindibili per lo Stato di Diritto.

Senza stare a scomodare i tredici professori universitari che abiurarono il fascismo non prestando il conformistico giuramento di fedeltà al regime (e per questo persero la cattedra), la cronaca recente ci offre, in proposito, esempi più leggeri ed esilaranti (dal lato degli oppressori e non degli oppressi).

Mi riferisco, in particolare, all'esilio dal servizio pubblico televisivo subito dall'allora comico Beppe Grillo per aver sbeffeggiato, dal palco di Sanremo, i vizi dell'*"Italiotta"* (poi tecnicamente confermati dalle indagini di Mani Pulite) e all'*"editto bulgaro"* di qualche anno addietro che ci ha privato permanentemente del mago della satira, Daniele Luttazzi.

Mi riferisco, anche, alla triste e ben più modesta sorte dei segretari comunali e provinciali, sprovisti sia degli strumenti culturali dei cattedratici sia del talento ironico degli illustri personaggi appena citati, e forse aviluppati da uno spirito di servizio che ha fatto chinare loro la testa

troppo supinamente, anche alla soglia del baratro del ruolo unico della dirigenza locale, con tensione al sacrificio magari un po' sporcata da qualche tentativo di acquartieramento con il nuovo padrone.

Tutto ebbe inizio - imperante Bassanini I, II e III - con l'eliminazione del parere di legittimità sulle deliberazioni, la nomina fiduciaria da parte dei sindaci e il potere di revoca più o meno arbitrario attribuito agli stessi, controbilanciato dalla "panacea di tutti mali", il *city manager* (figura poi clamorosamente abrogata sotto i 100mila abitanti).

Come esercitare le delicatissime funzioni di controllo di legalità dall'interno a queste condizioni di pesante svilimento antropologico, foriere di prassi distortissime (nomina di direttori generali al di fuori dei casi tipici, rifiuto di nomina del segretario perché non più utile in un'epoca storica in cui gli amministratori locali sono tutti alfabetizzati, convenzionamenti di sedi per un numero di comuni superiore ai giorni della settimana, declassamento arbitrario di sedi di segreteria, eccetera), nella sostanziale impotenza degli organi di garanzia del sistema?

Anche se gli stessi segretari (magari pure chi vi scrive) hanno profittato di questa *deregulation* spinta, sia velocizzando i percorsi di carriera sia incrementando i valori stipendiali riconvertendosi in direttori (eclatante il caso, riportato dai *mass media* nazionali, di un segretario, direttore di un comune di diecimila abitanti, arrivato a percepire più del Presidente della Repubblica, peraltro in epoca precedente alle auto-riduzioni "mattarelliane").

Eppure l'"ideologia" alla base della nascita della figura del segretario comunale era parecchio originale e arguta: innestare nelle realtà locali un funzionario di più ampio respiro (formativo ed esperienziale), in modo da coglierne agevolmente i blocchi per trasmutarli in propensioni allo sviluppo.

Rientrando sul *flash back*, la soglia dell'annientamento categoriale è ulteriormente avanzata con le manovre correttive agostane degli anni 2008 e seguenti, concretatesi nel restringimento e poi abrogazione totale della scuola di formazione, grazie a banali emendamenti parlamentari senza l'apertura di coevi dibattiti tematici e democratici, oltre che nell'eliminazione dell'organismo di autogoverno (l'Agenzia dei Segretari), in totale controtendenza rispetto alla tanto declamata valorizzazione delle autonomie locali.

Un'ipocrita riapertura dei giochi si è poi determinata grazie al Governo dei Tecnici e dalle Larghe Intese (Monti, 2012/2013), che ha riattribuito ai segretari la responsabilità del sistema dei controlli interni di regolarità amministrativa e, addirittura, il ruolo di responsabili di prevenzione della corruzione, senza tuttavia risolvere le vertiginose contraddizioni di sistema (come si può controllare chi ti nomina e revoca?). Ad ogni modo, la valorizzazione "montiana" ha erogato un po' di ossigeno, che però ha soltanto leggermente alleviato l'agonia.

Ci ha poi pensato Renzi a infliggere il colpo letale, a staccare la spina, con un nuovo editto, muscolarmente emanato proprio alla vigilia della festa del lavoro. In data 30 aprile 2014, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione asseriscono di "voler fare sul serio", pubblicando sul portale del Dipartimento della Funzione Pubblica una lettera aperta alla consultazione di tutti i dipendenti pubblici, recante le linee guida dell'imminente riforma della pubblica amministrazione, tra cui la linea guida n. 13: "abolizione della figura del segretario comunale".

E si è mantenuta la promessa. Infatti, l'articolo 11, comma 1, lettera b), punto 4 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "*Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", autorizza espressamente il Governo ad abolire la figura del segretario.

Nei circa 13 mesi decorsi tra prologo (editto) ed epilogo (promulgazione del testo di legge), non si è comunque restati con le mani in mano, lavorando ai fianchi i corpi dei moribondi. In che modo? "*Curando*" (*rectius*,

aggredendo) il loro *status* economico attraverso l'introduzione dei seguenti correttivi remissivi.

2. Abrogazione del divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico.

La legge di stabilità dell'esercizio finanziario 2014, per il tramite del comma 458 dell'articolo unico, ha abrogato le pregresse disposizioni di carattere generale (artt. 202 del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3 e 3, comma 57, della Legge 24 dicembre 1993, n. 537), le quali - anche alla luce di consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato - consentivano la corresponsione agli impiegati che si trasferissero in altra amministrazione, di un assegno *ad personam*, utile a pensione, non riassorbibile né rivalutabile, pari alla differenza tra lo stipendio tabellare/fondamentale già goduto presso l'amministrazione di provenienza e quello di nuova destinazione.

Con riferimento alla peculiare fattispecie dei segretari comunali collocati per disponibilità o collocatisi volontariamente in sedi inferiori, la prassi applicativa ha cercato di dare "un colpo al cerchio e uno alla botte", statuendo, riguardo alla possibilità di conservazione dell'indennità di posizione afferente alla sede superiore precedentemente occupata:

- la caducazione, "*ex lege* finanziaria", della posizione economica di garanzia nei casi di trasferimento volontario, prospettandosi questa come troppo fievolemente congegnata dall'obsoleta ex Agenzia dei segretari medesimi;
- la perduranza della stessa, nei soli casi di trasferimento coatto, *rectius* imposto dalla circostanza della vacanza di sede, a fronte di specifico salvagente gettato dal ben più vigoroso CCNL di comparto.⁴³

⁴³ Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Albo nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali, nota del 9 giugno 2014, prot. n. 3636 (<http://albosegretari.interno.it/contents/7806/circolare-3636>).

3. Ridicolizzazione della maggiorazione dell'indennità di posizione per sedi convenzionate.

Non è più ammissibile parametrare la retribuzione di posizione del segretario alla fascia demografica derivante dalla sommatoria degli abitanti degli enti in convenzione presso cui il segretario presta servizio; lo stipendio del segretario resta, quindi, inesorabilmente agganciato alla (inferiore) fascia demografica del comune capofila.

In altri termini, la sola convenzione non è più abilitata ad alcuna modifica "genetica" della retribuzione di posizione, rigidamente asservita alla fascia professionale di appartenenza del segretario e alla tipologia del singolo ente inizialmente ricoperto; non sono, quindi, più possibili sbalzi implementativi di fascia professionale e conseguente indennità di posizione, da superamento delle soglie demografiche di riferimento, per il solo fatto dell'addizione di popolazione derivante dagli enti convenzionati al capofila.⁴⁴

4. Abrogazione dei diritti di rogito.

Il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (costituente, in qualche modo, il capitolo primo della concezione "renziana" della pubblica amministrazione), ha affrontato le esigenze di riforma del pubblico impiego congetturando di tecniche di risparmio delle spese e di incremento delle entrate per fronteggiare al meglio l'attuale periodo di crisi economica del paese.

Tra le svariate possibilità, è stata praticata (dall'articolo 10 del decreto), quella dell'abrogazione dei diritti di rogito dei segretari comunali e provinciali

Le soporifere lamentele di una categoria oramai in disfacimento, hanno indotto il legislatore della conversione ad "addolcire la pillola": la legge 11 agosto 2014, n. 114, inserendo il comma 2-*bis* nel citato art. 10, ha ripristinato il "benefit" negli enti locali privi di qualifica dirigenziale e per i segretari che non abbiano conseguito

la qualifica dirigenziale, seppur in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento.

Anche se, per evitare fughe in avanti, ha sancito l'obbligatorietà della funzione rogatoria, su richiesta degli enti di appartenenza (al comma 2-*quater* dell'art. 10).

L'intervento nomofilattico di livello superiore approntato dalla sezione Autonomie della Corte dei Conti, con deliberazione n. 21/SEAUT/2015/QMIG del 24 giugno 2015⁴⁵, ha poi definitivamente condotto ai seguenti approdi:

- gli emolumenti in questione devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti (i criteri informativi della fattispecie derogatoria non consentirebbero la produzione di maggiori spese per il datore di lavoro pubblico);
- ma soprattutto: i "nuovi diritti di rogito" spettano esclusivamente ai segretari di comuni di piccole dimensioni (privi di dirigenza) e collocati nella fascia professionale C (requisiti cumulativi e non alternativi); viceversa, devono essere espunti dal beneficio i segretari che godano di equiparazione sostanziale alla dirigenza, sia che sia essa assicurata dall'appartenenza alle supreme fasce professionali (A e B), sia che sia essa provocata dal galleggiamento della retribuzione sui valori dirigenziali (in presenza di dirigenti negli enti di titolarità).

Morale della favola: facile prendersela coi più deboli.⁴⁶

⁴⁵ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/s ez_autonomie/2015/delibera_21_2015_sezaut_qmig.pdf

⁴⁶ Il presente articolo ripropone posizioni già espresse in questa rivista, dal medesimo autore, nelle seguenti occasioni: "Segretari comunali kaput!", n. 10 del 13 maggio 2014; "La progressiva erosione del divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico dei dipendenti pubblici: lo strano caso dei segretari comunali", n. 15 del 22 luglio 2014; "Ancora sull'abrogazione del divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico: il caso dei segretari comunali diventa un po' meno strano", n. 19 del 14 ottobre 2014; "Segretari comunali: piove sempre sul bagnato!", n. 22 del 25 novembre 2014; "Diritti di rogito dei segretari, solo in fascia C e senza dirigenziali", n. 17 del 22 settembre 2015. L'*assist* è stato servito dal rilascio (al Comune di Cisano Bergamasco) del parere *omnibus* della Ragioneria generale dello Stato, prot. n. 62711 del 5 agosto 2015.

⁴⁴ Ragioneria generale dello Stato, nota prot. n. 76063 del 29 settembre 2014 (http://www.segretarietlocali.it/Unione/A2014/Nota1114_Retribuzione_di_posizione_del_segretario_comunale.pdf).

MODELLI OPERATIVI

In questa sezione forniamo, di volta in volta, uno o più modelli operativi per la gestione del personale dipendente. Ciascun fac-simile è anticipato da una scheda riassuntiva. In questo modo sarà possibile conoscere immediatamente i riferimenti normativi e le eventuali novità rispetto al passato.

Tutti i modelli operativi sono disponibili anche in formato editabile e sono scaricabili dall'area clienti del sito di Publika

[ACCEDI ALL'AREA CLIENTI](#)



IL RAPPORTO TRA SPESE DI PERSONALE E SPESE CORRENTI

ISTITUTO	Rapporto tra spese di personale e spese correnti
A COSA SERVE	Verifica preliminare anche al fine di valutare le possibilità di assunzione e di integrazione del fondo del salario accessorio.
FONTE NORMATIVA	Art. 1 comma 557 della legge 296/2006. Deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG <i>"Le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato".</i>
AUTORE	A cura della redazione

Principio di diritto contenuto nella deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG della sezione Autonomie della Corte dei Conti

Per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, la spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente deve essere considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica.

Per la verifica del limite della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, è necessario far riferimento al dato degli impegni, dato derivante dalla effettiva gestione del bilancio e suscettibile di riscontro, da desumere dal documento contabile ufficiale del precedente esercizio e quindi dal rendiconto approvato dal Consiglio, salvo che, in presenza di esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell'approvazione del documento ufficiale, sia necessario - ferma restando la necessità di ancorare il parametro ai dati di rendiconto - fare riferimento a documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici

	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Totale
Spese di personale	1.250.000,00	1.150.000,00	1.100.000,00	3.500.000,00
Spese correnti	4.125.000,00	3.750.000,00	3.900.000,00	11.775.000,00
Rapporto	30,30%	30,67%	28,21 %	29,72%

LA PATOLOGIA DEL PROCEDIMENTO E DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Le insidie e le opportunità della recente giurisprudenza

Mestre (VE) - 9 ottobre 2015

Le continue riforme della Legge Fondamentale sul Procedimento Amministrativo e le frequenti oscillazioni della Giurisprudenza rendono sempre più difficile comprendere quando si sta sbagliando o inquadrando correttamente la situazione. Anche se le elucubrazioni dei giudici non sono solo "distruttive": talvolta, offrono spunti per "l'attenuazione del danno". Diventa, quindi, sempre più importante essere aggiornati sulle novità per affrontare "a testa alta" le criticità legate all'iter del procedimento.

Il corso proposto da Publika si pone come obiettivo la gestione sostenibile dei procedimenti, temperando legalità ed efficacia, acquisendo tecniche di congrua mediazione tra interessi pubblici e privati.

Durante il corso si lascerà ampio spazio alle domande dei partecipanti e si forniranno esempi concreti ed operativi su come operare.

RELATORE

Dott. Roberto Carbonara, Segretario Comunale della Provincia di Verona e Consulente Publika.

DESTINATARI DEL CORSO

- Segretari Comunali e Provinciali;
- Dirigenti e i Responsabili dei Servizi;
- Responsabili dei Procedimenti ed i loro Collaboratori

Programma - Orario del corso: 8:45 - 14:00

Parte I - "La malattia è seria..."

Introduzione
 Sezione I: La Violazione di Legge
 Sezione II: L'irregolarità
 Sezione III: L'incompetenza Relativa
 Sezione IV: L'eccesso di Potere
 Sezione V: La Nullità del Provvedimento
 Sezione VI: Spigolature
 Sezione VII: La dimensione borderline del silenzio
 Inadempimento (o rifiuto di provvedere)
 Sezione VIII – Cenni sulla responsabilità risarcitoria della P.A.

Parte II - "...ma ci si può curare anche da soli"

Introduzione: La discrezionalità dell'autotutela
 Sezione I: L'annullamento
 Sezione II: La revoca
 Sezione III: La sospensione del provvedimento
 Sezione IV: La convalida
 Sezione V: La rettifica

Coffee break ore 11:00 circa

MATERIALE DOCUMENTARIO Ai partecipanti sarà consegnata una dispensa predisposta a sezioni utile come manuale d'uso di riferimento.

ATTESTATI: Sarà rilasciato idoneo attestato di partecipazione su richiesta.

COSTI

CORSO "LA PATOLOGIA DEL PROCEDIMENTO E PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO"

Quote di iscrizione:
Primo iscritto: € 160,00
Iscritti successivi: € 85,00

Sconto abbonati
Offerta riservata agli abbonati alle riviste Personale News o Tributi News
Primo iscritto: € 128,00
Iscritti successivi: € 68,00

Advance booking
Sconto per iscrizioni pervenute almeno 7 giorni prima della data del corso
Primo iscritto: € 142,00
Iscritti successivi: € 80,00

Importi esenti da IVA solo per gli Enti Pubblici (è compresa l'imposta di bollo di 2 €)

LE OFFERTE NON SONO CUMULABILI

Le quote di iscrizione comprendono il materiale didattico, il coffee break, l'attestato di partecipazione e l'imposta di bollo di 2€

Gli importi vanno versati DOPO il ricevimento della fattura (pagamento mediante bonifico bancario).

È possibile scaricare le nostre dichiarazioni sostitutive relative a conto corrente dedicato, **DURC** e un modello in corso di validità dall'indirizzo: <http://www.publika.it/moduli/>

ISCRIZIONE AL CORSO

Modulo da inviare via fax allo 0376 1582160 oppure via email a servizi@publika.it

RAGIONE SOCIALE	P. IVA	COD. FISC.
INDIRIZZO (Via, CAP, Città, Prov.)		
TIPO ENTE/SOCIETÀ	<input type="checkbox"/> Ente Pubblica Amministrazione (iva esente, sarà applicata imposta di bollo 2€) <input type="checkbox"/> Società / Professionista / Sindacato / Altro privato (soggetto ad IVA 22%)	
FATTURAZIONE ELETTRONICA P.A.	CODICE CIG / DETERMINAZIONE...	
<input type="checkbox"/> Sì (fatturazione elettronica) Codice Univoco Ufficio: <input type="checkbox"/> No (fatturazione standard)	Indicare in questo spazio i dati che, eventualmente, devono essere riportati in fattura (codice CIG, riferimenti determinazione, impegno, ...):	

Richiedo l'iscrizione al corso presso la sede contrassegnata nello schema sottostante per n. _____ partecipanti per un totale di € _____ usufruendo del seguente sconto:

sconto per abbonati alle riviste di Publika
 sconto per iscrizione inviata almeno 7 giorni prima della data del corso
 nessuno sconto applicabile

SEDE	<input type="checkbox"/> Mestre (VE) 09/10/2015 Best Western Hotel Bologna (di fronte stazione FS), Via Piave 214 - 30171 Venezia Mestre (VE)
-------------	---

PARTECIPANTI	NOME	COGNOME	RUOLO	E-MAIL

FIRMA DEL RESPONSABILE

Ai sensi del d.lgs. 196/2003, desideriamo informare che i dati personali forniti con la presente iscrizione saranno utilizzati da Publika srl esclusivamente per la predisposizione dell'elenco partecipanti al corso in oggetto e per l'addebito contabile relativo alle quote di partecipazione. I dati sono raccolti su elaboratori di proprietà di Publika srl - Via Pascoli 3 - Volta Mantovana MN. Titolare del trattamento dei dati è Publika srl - Via Pascoli 3 - Volta Mantovana MN. La informiamo che Lei potrà rivolgersi al Titolare del trattamento per far valere i Suoi diritti, così come previsti dall'art. 7 del d.lgs. 196/2003 che si intende integralmente richiamato, ed in particolare per conoscere l'esistenza di trattamento di dati che La riguardano; per ottenere, a cura del titolare del trattamento, la cancellazione, il blocco, l'aggiornamento, la rettifica o la modifica dei dati. Le richieste vanno inviate a privacy@publika.it.



Personale News

Quindicinale di aggiornamento e approfondimento professionale in materia di pubblico impiego

Periodico registrato in data 16/12/2011 al numero 11/2011 del Registro Stampe e Periodici presso il Tribunale di Mantova
Direttore responsabile: Marco Painsi

Coordinamento Editoriale: Gianluca Bertagna, Responsabile di settore di ente locale. Autore di pubblicazioni. Membro di nuclei di valutazione ed esperto in gestione delle risorse umane. Docente in corsi di formazione.

Comitato di redazione:

Daniela Baggi, dipendente di ente locale

Cristina Bortoletto, Posizione organizzativa del settore personale di un ente locale.

Sara Bozzoli, dipendente di Publika Srl. Esperta in elaborazione di buste paga.

Monica Catellani, Vice Segretario e Responsabile di settore di ente locale.

Barbara Parfazi, Funzionaria di ente locale. Esperta nella gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti.

Gianluca Bertagna, Responsabile di settore di ente locale. Autore di pubblicazioni. Componente di nuclei di valutazione ed esperto in gestione delle risorse umane. Docente in corsi di formazione.

Mario Ferrari, Vice Segretario e Responsabile di settore di comune. Responsabile dei procedimenti dell'Ufficio personale di unione di comuni. Componente di Ufficio per i procedimenti disciplinari di comune e unione.

Augusto Sacchi, Responsabile di settore del Comune Sant'Angelo in Vado (PU). Esperto di gestioni associate.

Andrea Bonato, dipendente di ente locale.

Roberto Maria Carbonara, Segretario comunale.

Segreteria di redazione: Dott. Marco Painsi, Rag. Sara Bozzoli e Rag. Sara Facincani

Editore e proprietario: Publika S.r.l.

Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana MN

Tel. 0376/408077 - Fax 0376/1760102

Sito internet: www.personalenews.it – www.publika.it

E-mail: info@personalenews.it – info@publika.it

Distribuzione: vendita esclusivamente per abbonamento

Abbonamento annuale: Euro 200,00 iva inclusa

Nella predisposizione e preliminarmente all'invio della presente Rivista sono stati effettuati tutti i possibili controlli tecnici per verificare che i files siano indenni da virus. Ricordato che l'installazione di un'aggiornata protezione antivirus rientra comunque tra le regole fondamentali di corretta gestione di un qualsiasi sistema informatico, si declina da ogni responsabilità in ordine alla trasmissione di eventuali virus.