

## LEGGE FINANZIARIA 2005: NORME PER PERSONALE

Le disposizioni dettate dalla legge finanziaria 2005, legge n. 311/2004, in tema di personale, di assunzioni e di organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni Locali sono ispirate da una logica di tipo vincolistico. Essa permane nonostante le innovazioni dettate dalla necessità di adeguamento alla sentenza n. 390/2004 della Corte Costituzionale, la sentenza che ha stabilito la illegittimità costituzionale dei vincoli alle assunzioni posti dalle leggi finanziarie 2003 e 2004.

Le disposizioni sono assai rilevanti, in particolare sui seguenti aspetti:

- assunzioni a tempo indeterminato;
- assunzioni a tempo determinato;
- dotazioni organiche;
- incarichi di collaborazione;
- tetto agli aumenti contrattuali.

Nella logica di carattere vincolistico la legge finanziaria 2005 le limitazioni si estendono, per la prima volta, a tutti i comuni, quindi anche a quelli di più ridotte dimensioni, il che è destinato ad aumentare le condizioni di rigidità in cui tali amministrazioni operano. La legge finanziaria offre a questi enti una parziale risposta attraverso la possibilità, del tutto innovativa, di utilizzare personale dipendente da altri enti locali, anche se non collocato in part time.

Si deve evidenziare la scelta per quale i risparmi determinati dalla applicazione delle nuove disposizioni restano nelle disponibilità dei singoli enti. Devono infine essere evidenziate, per la loro importanza potenziale, le disposizioni tese a contenere i possibili effetti negativi determinati dalla applicazione in sede di contenzioso delle norme di legge e di contrasto.

Sono soprattutto due gli elementi di novità per le assunzioni del personale dipendente dagli enti locali:

- 1) per la prima volta le limitazioni alle assunzioni riguardano tutte le Pubbliche Amministrazioni Locali;
- 2) i vincoli sono individuati unicamente in termini di carattere generale.

Tali scelte sono motivate da ragioni di scelta di politica istituzionale da parte del Governo e della maggioranza del Parlamento e da ragioni necessitate.

Il primo ordine di ragioni è spiegato dalla estensione dei limiti alle assunzioni, limitazioni che si inquadrano pienamente nella scelta di non riproporre ulteriormente le forme di trattamento differenziato per i piccoli enti; esse, infatti, si accompagnano alla sostanziale cessazione di ogni forma di trattamento differenziato per il finanziamento delle spese correnti e delle spese di investimento. Ricordiamo che fino allo scorso 31 dicembre 2004 erano esclusi dal patto di stabilità i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nonché tutte le comunità montane e tutte le unioni di comuni. La ragione della scelta per cui vengono dettate solo limitazioni di carattere generale per le possibilità di assunzione ed il loro concreto dettagliarsi viene invece rinviato a successivi provvedimenti è che essa è "necessitata", determinata cioè dalla sentenza n. 390/2004 della Corte Costituzionale dello scorso 17 dicembre. Il suo recepimento da parte della Camera dei Deputati ha determinato l'allungamento dei tempi, con la approvazione da parte del Parlamento solo nei giorni compresi tra Natale e Capodanno ed il quarto passaggio al Senato. La riproposizione delle disposizioni che limitano in una parte del turn over le assunzioni di personale avrebbero infatti esposto l'intera manovra al rischio di un diniego di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, in quanto manifestamente incostituzionali. Ricordiamo che tale sentenza ha giudicato illegittime le prescrizioni contenute nelle leggi finanziarie 2003, legge n. 289/2002, e 2004, legge n. 350/2003. Tali disposizioni erano sostanzialmente analoghe nei contenuti, ed infatti la censura della Corte Costituzionale si è abbattuta su entrambe. Le disposizioni delle precedenti leggi finanziarie hanno limitato il numero massimo delle assunzioni a tempo indeterminato che potevano essere effettuate da comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e province che hanno rispettato i vincoli posti dal patto di stabilità entro il tetto del 50% delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. La attuazione concreta per ogni ente, cioè la definizione della misura di tale vincolo, era stata invece concretamente rinviata ad uno specifico Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza Unificata. Con le nuove disposizioni, finalizzate ad obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, si indica invece unicamente un tetto di carattere generale e si rinvia la concreta determinazione per ogni ente ad uno specifico Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri subordinato alla definizione di una intesa in sede di Conferenza Unificata.

La nuova disposizione legislativa cerca di apparire coerente, ma vi possono essere dei dubbi, con i principi di carattere generale posti dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 390/2004: infatti, lo Stato si limita a dettare vincoli di carattere generale. Esso è pienamente abilitato a ciò dal principio costituzionale per il quale costituisce materia rimessa alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni il coordinamento della finanza pubblica. Come è noto, nelle materie a legislazione concorrente lo Stato può dettare vincoli di carattere generale, mentre si deve astenersi dal dettare previsioni dettagliate e minute. Non deve cioè inibire, nella sostanza, i margini di autonomia attribuiti ai singoli enti. La Corte Costituzionale ha già indicato che il rispetto del patto di stabilità costituisce un tema di coordinamento della finanza pubblica. Si procede alla riproposizione dell'obbligo per cui le assunzioni di personale devono essere accompagnate dalla autocertificazione del rispetto delle prescrizioni fissate dal patto di stabilità. Il numero delle assunzioni a tempo indeterminato di dipendenti che i singoli enti locali potranno effettuare nel corso del triennio 2005/2007 sarà definito con uno specifico Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale decreto dovrà dare concreta attuazione alle indicazioni che saranno dettate da un Accordo che Governo, Regioni ed autonomie locali dovranno previamente raggiungere in sede di Conferenza Unificata. La norma di legge, il comma 98 della legge finanziaria, detta la quantità di risparmi che dovranno essere raggiunti: per le regioni e gli enti locali 213 milioni di euro per l'anno 2005, 572 milioni di euro per il 2006, 850 milioni di euro per il 2007 e 940 milioni di euro a decorrere dall'anno 2005. Una specifica quantificazione dei risparmi, per molti versi analoga (215 milioni di euro per il 2005, 579 milioni di euro per l'anno 2006, 860 milioni di euro per l'anno 2007 e 949 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008), è prevista per gli enti del servizio sanitario nazionale. Si deve evidenziare che la misura dei risparmi previsti per le assunzioni negli enti locali è sostanzialmente eguale a quelli che erano determinati dalla proposta di legge finanziaria precedente alla emanazione della sentenza n. 390/2004 della Corte Costituzionale. Cioè al testo che poneva anche per i prossimi anni, come negli ultimi due precedenti, quale tetto alle assunzioni la copertura del 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente. Sul piano della sostanza, il comma 98 della legge finanziaria consente cioè di raggiungere gli stessi obiettivi previsti inizialmente, obiettivi che peraltro non influiscono direttamente sui saldi dello Stato.

Ovviamente sono tutte da scrivere le disposizioni di questo DPCM; ma si deve evidenziare come non potremo verosimilmente avere tetti radicalmente diversi da quelli previsti negli ultimi anni. Molto probabilmente con margini di flessibilità maggiori di quelli previsti dalla normativa in vigore negli anni precedenti. La legge finanziaria fornisce chiarimenti, al comma 103, sul tetto delle assunzioni che a regime potranno essere effettuate dai singoli enti: la quantità di dipendenti che sono cessati dal servizio nell'anno precedente. Ovviamente il limite deve essere inteso come riferito al numero e non alle singole tipologie professionali o all'inquadramento; vi è cioè un significativo margine di manovra autonomo per le singole amministrazioni nella concreta individuazione del fabbisogno.

Il provvedimento dispone che siano inoltre "fatte salve" le assunzioni consentite per l'anno 2004 ai singoli enti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 luglio, cioè il rimpiazzo parziale del personale cessato dal servizio, e non ancora effettuate. Ed ancora che siano consentite per tutti gli enti locali le assunzioni connesse al trasferimento di funzioni dallo stato, per le quali non sia stato provveduto al trasferimento di personale ed entro i limiti finanziari dati dai trasferimenti compensativi.

Si deve evidenziare che i limiti posti alle assunzioni si applicano al trattenimento in servizio che si protragga fino a 70 anni di età, cioè a quello disposto dall'articolo 1 quater del DL 136/2004, mentre non si applica alla possibilità di restare in servizio per un biennio oltre i limiti di età. Ricordiamo che il trattenimento in servizio fino a 70 anni di età costituisce una facoltà, da esercitare motivatamente, per le PA; mentre la possibilità di restare in servizio per un biennio costituisce una opzione per i dipendenti rispetto alla quale le PA non possono opporsi.

Le disposizioni che equiparano il trattenimento in servizio fino a 70 anni ad una nuova assunzione costituiscono, a giudizio dell'Anci, una forte lesione della autonomia attribuita dal

legislatore, anche costituzionale, ai singoli enti.

La legge n. 311/2004 non contiene disposizioni innovative sulle progressioni verticali, ragione per cui non vi sono ulteriori ragioni per considerare che esse siano comprese nelle limitazioni alle assunzioni. In tal senso non v'è neppure la indicazione sui risparmi di spesa. Certamente, sulla base delle note pronunce della Corte di Cassazione, sezioni unite, e della Corte Costituzionale, le differenze rispetto alle assunzioni pubbliche si sono attenuate, in particolare per il vincolo al ricorso a procedure concorsuali. Ma questo non è un elemento di innovazione contenuto nella finanziaria. Le uniche limitazioni indirette potrebbero essere poste:

- a) dalle norme sulla rideterminazione delle dotazioni organiche e sul contenimento delle spesa che gli enti devono in tal modo realizzare;
- b) dalla difficoltà di adottare, almeno fino alla emanazione dello specifico DPCM, il programma annuale e triennale sul fabbisogno di personale.

La legge n. 311/2004 non indica un termine entro cui il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri deve essere emanato né, tantomeno, prevede delle soluzioni nel caso in cui esso non venga tempestivamente adottato. Ricordiamo che nei due anni precedenti tale provvedimento è diventato operativo solo nell'autunno. Ricordiamo inoltre che nell'anno 2004 è stato previsto che, in caso di mancata adozione del DPCM entro il mese di giugno, dallo 1 luglio si applicavano le norme dettate nell'analogo DPCM per l'anno 2003. Fino alla adozione di tale provvedimento agli enti locali sono consentite assunzioni solo in misura assai limitata. Esse infatti sembra che possano essere effettuate unicamente per le categorie protette, nel limite necessario per garantire il rispetto del quantitativo minimo posto dalla legislazione attualmente in vigore. Il dato letterale sembrerebbe indurre, poco comprensibilmente peraltro, ad escludere dalla possibilità di assunzione in questo periodo anche i posti autorizzati dal DPCM del 27 luglio, per quelle non effettuate entro l'anno 2004, e quelli connessi al trasferimento di funzioni dallo Stato. E' questo un caso in cui l'interpretazione letterale stride con il dato complessivo risultante dall'insieme delle disposizioni dettate dalla stessa legge finanziaria. L'Anci è fortemente impegnata per arrivare ad una interpretazione che superi tale dato e che ammetta da subito la possibilità di assunzioni per mobilità, già autorizzate per l'anno 2004 e per l'esercizio delle funzioni trasferite. Occorre in ogni caso evidenziare che non è stata riproposta dalla legge finanziaria 2005 la possibilità prevista dalle leggi finanziarie degli ultimi due anni di effettuare assunzioni per figure professionali uniche nelle dotazioni organiche e non fungibili con altre professionalità presenti nell'ente stesso.

Si deve invece considerare sempre possibile effettuare assunzioni di personale, per gli enti in regola con il patto di stabilità, ricorrendo alle procedure di mobilità. Siamo dinanzi ad una previsione di carattere generale che ha una valenza assai ampia di applicazione. Ovviamente si discute se tale possibilità sia consentita prima dell'emanazione del DPCM. Le assunzioni per mobilità sono espressamente precluse per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità.

Per gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità e per i piccoli comuni, intendendo come tali quelli con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, sono consentite, fino alla emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che fisserà il tetto massimo di assunzioni che possono essere effettuate da ogni ente in ognuno degli anni del triennio 2005/2007, solo le assunzioni di dipendenti appartenenti alle categorie protette, quelle per l'esercizio delle funzioni trasferite e le assunzioni tramite ricorso alla mobilità, anche intercompartimentale.

Dalla data di entrata in vigore del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri potranno essere effettuate, sempre da parte dei piccoli comuni e degli enti che hanno rispettato il patto di stabilità, assunzioni entro i tetti consentiti ad ogni singolo ente, nonché le assunzioni tramite mobilità, quelle per le categorie protette, quelle connesse all'esercizio di funzioni trasferite dallo Stato e quelle autorizzate per l'anno 2004 sulla base del DPCM 27 luglio 2004.

Gli enti in regola con il patto di stabilità e quelli che non sono sottoposti a tali vincoli possono effettuare assunzioni di personale a tempo determinato, senza ulteriori vincoli rispetto a quelli

di carattere generale. In questo senso dispone esplicitamente il quarto periodo del comma 116. Ricordiamo che le assunzioni a tempo determinato si possono riferire tanto a posti previsti in dotazione organica, quanto –in presenza di motivazioni legate a fatti transitori od eccezionali- anche per posti non previsti nelle dotazioni organiche. Esse devono comunque essere previste nello specifico documento di programmazione delle assunzioni, documento che può essere allegato a quello sulle assunzioni a tempo indeterminato o essere redatto in forma autonoma. Agli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità è inibita la possibilità di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo, salvo che per l'esercizio delle funzioni trasferite entro il tetto dei trasferimenti compensativi per la mancata assegnazione di personale. Sono vietate a tali enti anche le assunzioni tramite mobilità, quelle autorizzate nell'anno 2004 e quelle per le categorie protette, nonché le assunzioni a tempo determinato ed il conferimento di incarichi di collaborazione, anche coordinata e continuativa. Da sottolineare che in tal modo il legislatore chiude pure i dubbi interpretativi che erano nati sulla legge finanziaria 2004 per i limiti alle assunzioni a tempo determinato negli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità. Le norme sulle assunzioni per gli enti non in regola con il patto di stabilità ci pongono dinanzi ad una normativa assai severa, che detta penalizzazioni assai forti per questo tipo di enti. E' prevista esplicitamente una deroga per la assunzione con rapporto di lavoro a tempo determinato del direttore generale. Possibilità che è utilizzabile solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti o nei comuni di dimensioni più ridotte se tra loro associati.

La esplicita esclusione della sola assunzione del direttore generale sembra determinare, per relationem, la esclusione delle assunzioni a tempo determinato di dirigenti e/o responsabili dei servizi, sia per posti vacanti nelle dotazioni organiche che extra dotazioni organiche, nonché le assunzioni a tempo determinato di addetti all'ufficio di staff. Avverso a questa tesi è la considerazione che le spese per le assunzioni a tempo determinato di dirigenti e/o responsabili di uffici o servizi non sono comprese tra quelle per il personale.

Per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità, l'unica possibilità di far fronte ad esigenze di tipo straordinario, ivi compresa la sostituzione di personale assente, è costituita dal ricorso al contratto di somministrazione. Questo istituto non conosce specifici limiti nel dettato legislativo della finanziaria 2005, in quanto rientra non tra le spese di personale ma tra quelle per l'acquisto di beni e servizi. Rientrando in tale ambito è soggetto al vincolo di carattere generale per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità di comprimere tale tipo di spese. Il comma 47 della legge n. 311/2004 dispone uno stimolo di carattere generale alla utilizzazione della mobilità, anche intercompartimentale, tra le PA. La norma, anche se inserita tra commi che si riferiscono ai segretari comunali, deve intendersi –a parere di chi scrive- riferita a tutto il personale dipendente da soggetti pubblici. Manca infatti qualsiasi limitazione a tale tipo di figure. La disposizione chiarisce che il ricorso alla mobilità è consentito per la copertura di posti vuoti nelle dotazioni organiche e che essa è ammessa solo per gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità, nonché per quelli che non sono soggetti a tale vincolo.

Le assunzioni tramite mobilità sono da considerarsi possibili anche in superamento dei vincoli posti dalla normativa ai singoli enti e che dovranno essere concretizzati con uno specifico DPCM. In tal senso si deve intendere il richiamo contenuto nella prima parte del comma 47, per cui il ricorso all'istituto è consentito "in vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato".

Si deve evidenziare che il comma 98 parla di limitazioni alle assunzioni "previa attivazione delle procedure di mobilità". La formulazione legislativa non appare del tutto chiara. In particolare occorre chiarire se ci si riferisca alle disposizioni di cui all'articolo 34 bis del DLGS n. 165/2001, cioè al vincolo ad effettuare una comunicazione preventiva alla indizione dei concorsi alle apposite strutture regionali preposte alla gestione del personale pubblico in disponibilità.

Ovvero se ci si riferisca in modo più ampio al ricorso alla mobilità, quindi ad esempio introducendo una sorta di vincolo ad utilizzare questo istituto in presenza di domande di mobilità volontaria presentate presso l'ente. Vincolo che determinerebbe una ulteriore forma di restrizione della autonomia dei singoli enti nella selezione del proprio personale. Si ripropone l'obbligo di rideterminazione delle dotazioni organiche per tutte le PA. Esse devono essere effettuate in modo che si consegua in ogni singola realtà un risparmio non inferiore al 5% della "spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione". La rideterminazione deve tenere conto degli effetti collegati al processo di decentramento delle funzioni amministrative, nonché a quello di riforma complessivo delle PA ed agli effetti derivanti dalle innovazioni tecnologiche. La mancata effettuazione di tale operazione è sanzionata attraverso il divieto di procedere a nuove assunzioni. Al termine del triennio 2005/2007 tutti gli enti dovranno effettuare nuove rideterminazioni e dare così attuazione alle prescrizioni dettate sulla limitazione delle assunzioni. Queste disposizioni valgono come "principi e norme di indirizzo" per le regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale. Le modalità con cui operativamente tali articolazioni istituzionali daranno attuazione a tale indicazione di principio saranno determinate con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulle limitazioni alle assunzioni di personale negli enti locali, nelle regioni e negli enti del servizio sanitario nazionale.