

LA MANOVRA/ Il taglio ai costi della politica comporta la disapplicazione del dm 119/2000

Enti locali, stretta sulle indennità

Giunte e consigli non possono più aumentare i gettoni

PAGINA A CURA
DI LUIGI OLIVERI

Costi della politica degli enti locali vincolati. Il decreto legge n. 112/2008 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25/6/2008) contenente la manovra finanziaria estiva di Giulio Tremonti elimina la possibilità che le giunte e i consigli, rispettivamente per i propri componenti, deliberino incrementi delle indennità di funzione di sindaci, presidenti della provincia, assessori e presidenti dei consigli. Infatti, si modifica radicalmente il contenuto dell'articolo 82, comma 11, del dlgs 267/2000. Il testo antecedente la riforma prevede: «Le indennità di funzione, determinate ai sensi del comma 8, possono essere incrementate con delibera di giunta, relativamente ai sindaci, ai presidenti di provincia e agli assessori comunali e provinciali, e con delibera di consiglio per i presidenti delle assemblee. Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario fino alla

conclusione dello stesso, nonché gli enti locali che non rispettano il patto di stabilità interno fino all'accertamento del rientro dei parametri. Le delibere adottate in violazione del precedente periodo sono nulle di diritto. La corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità». Del precedente contenuto, non resta più nulla. Ciò significa, allora, che viene eliminata la possibilità di incrementare l'importo delle indennità. L'ulteriore conseguenza è la disapplicazione del dm 119/2000. Infatti, gli incrementi facoltativi ivi disciplinati possono essere legittimamente disposti, laddove rimanga operante la disposizione di legge che abiliti il decreto a prevederli. Occorre tenere presente che il dm 119/2000 non è un regolamento indipendente, ma un decreto con natura attuativa: bisogna, dunque, che abbia vigore la norma di legge sulla quale si regge. Se viene a mancare questa, il dm risulta inapplicabile. Poiché effetto del decreto legge è cancellare la disposizione prima contenuta nell'articolo 82, comma 11, che prevede la facoltà di incrementare le indennità in base alle regole fissate dal dm

11 dell'articolo 82 come segue: «La corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità».

Del precedente contenuto, non resta più nulla. Ciò significa, allora, che viene eliminata la possibilità di incrementare l'importo delle indennità. L'ulteriore conseguenza è la disapplicazione del dm 119/2000. Infatti, gli incrementi facoltativi ivi disciplinati possono essere legittimamente disposti, laddove rimanga operante la disposizione di legge che abiliti il decreto a prevederli. Occorre tenere presente che il dm 119/2000 non è un regolamento indipendente, ma un decreto con natura attuativa: bisogna, dunque, che abbia vigore la norma di legge sulla quale si regge. Se viene a mancare questa, il dm risulta inapplicabile. Poiché effetto del decreto legge è cancellare la disposizione prima contenuta nell'articolo 82, comma 11, che prevede la facoltà di incrementare le indennità in base alle regole fissate dal dm

119/2000, tali regole non hanno più alcun valore. Tale conclusione vale certamente per il futuro, nel senso che una volta entrato in vigore il decreto legge, gli enti locali non potranno più incrementare le risorse per aumentare il valore delle indennità.

Il decreto non contiene alcuna regola di diritto transitorio. Pertanto, gli incrementi già eventualmente disposti in applicazione delle norme abolite non dovrebbero

ritenersi intaccate. Almeno per il 2008. Sarebbe opportuno un chiarimento legislativo per quanto concerne le prossime annualità, teso a chiarire se gli incrementi eventualmente disposti in precedenza al dl non siano da considerare affetti da illegittimità, dal 2009, per effetto della modifica del comma 11 dell'articolo 82, che, oggettivamente, ha influenze anche sul precedente comma 8, si da potersi ritenere che l'importo delle indennità di funzione non possa che essere quello base, previsto dal dm 119/2000, al netto di qualsiasi incremento.



Giulio Tremonti

È ancora possibile assumere per esigenze stagionali

Resta la possibilità di attivare le forme flessibili di lavoro per «esigenze stagionali», anche a seguito della riforma dell'articolo 36 del dlgs 165/2001, operata dal decreto legge contenente la manovra finanziaria d'estate. Il decreto legge, come è noto, ha cancellato il testo dell'articolo 36, come modificato dall'articolo 3, comma 79, della legge 244/2007, riportandolo, sostanzialmente, alla formulazione antecedente. Le conseguenze sono la cancellazione della durata massima trimestrale dei contratti flessibili, nonché la certezza di poter utilizzare le forme flessibili quali la somministrazione e la formazione e lavoro. Col limite, reso piuttosto chiaro dalla novella apportata col dl, di rispettare il divieto di abuso della flessibilità lavorativa, consistente, in sostanza, nel ricorso alle forme flessibili per fare fronte ai fabbisogni lavorativi continuativi nel tempo. Ovviamente, il nuovo testo dell'articolo 36 cancella le varie eccezioni poste, nella formulazione derivante dalla legge finanziaria 2008, agli strettissimi vincoli al lavoro flessibile (sostituzioni per maternità, finanziamenti del fondo sociale europeo, incarichi a contratti, incarichi in staff agli organi di governo ecc.), non più funzionali a un sistema che ripristina la facoltà di un utilizzo corretto delle forme contrattuali flessibili. Di conseguenza, sparisce la possibilità di attivare contratti a termine (anche in somministrazione), per fare fronte ad esigenze stagionali, espressamente prevista dal testo dell'articolo 36 risultante dalla Finanziaria 2008. Se si ricorre al tempo determinato per esigenze stagionali, non è difficile che l'ipotesi di abuso prevista dal decreto legge si concretizzi. Si potrebbe, allora, arrivare a un paradosso: bandi pubblici per l'attivazione di contratti a termine giustificati da esigenze stagionali dovrebbero prevedere l'espressa esclusione di chi abbia prestato lavoro in precedenza, avendo accumulato periodi di servizio per un triennio: l'esperienza professionale, invece di essere un titolo, costituirebbe causa di esclusione dal concorso. Proprio in un ambito lavorativo, quello delle esigenze stagionali, nel quale il ricorrere dei contratti non è, nella realtà, oggettivamente un abuso (a meno di un utilizzo surrettizio dell'istituto, ma questa è patologia), bensì è connotato alla natura «revolving» dei contratti di lavoro giustificati da esigenze stagionali. Il nuovo testo dell'articolo 36, come introdotto dal dl, permette di riapplicare al lavoro pubblico l'articolo 1, comma 1, del dlgs 368/2001, che consente di apporre legittimamente il termine ai contratti di lavoro a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo.

Blocco assunzioni per chi sfiora il Patto

Torna la sanzione del blocco delle assunzioni, nei confronti degli enti locali non in regola col patto di stabilità l'anno precedente. Si ripristina, infatti, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione; né sarà possibile portare a termine i processi di stabilizzazione in atto. Gli enti locali non potranno aggirare la norma: sarà vietato loro, infatti, anche di stipulare contratti di servizio con soggetti privati, con l'intento strumentale di eludere il divieto. Il decreto legge che attua la manovra estiva finanziaria lascia intravedere in maniera abbastanza chiara l'intento del legislatore di abbandonare, per il patto di stabilità, la logica dei saldi complessivi, per tornare a quella dei tetti alle spese, considerando a parte e in modo specifico quella per il personale. Vi sono una serie di elementi sembrano confermarlo. In primo luogo, la definizione del concetto di «spese di personale» negli enti locali. Facendo propria, in parte, la circolare 9/2006, della Ragioneria dello stato, il decreto legge prevede che costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro e per il personale dirigenziale a contratto previsto dall'articolo 110 del dlgs 267/2000. A queste spese, sono da aggiungere anche quelle sostenute per gli utilizzi, a vario titolo, di personale proveniente da altri enti, senza che da ciò ne derivi l'estinzione del rapporto di pubblico impiego (distacchi, comandi, altre forme di utilizzo). Insomma, della spesa di personale si dà un'accezione non tecnica, ma finanziaria, proprio nella logica del disapplicato articolo 1, comma 198, della legge 266/2005, che torna, nella sostanza a nuova vita. In secondo luogo, lo dimostra il già visto ripristino della sanzione del blocco delle assunzioni, nei confronti degli enti poco virtuosi, proprio di un sistema che considera le spese di personale in modo autonomo e non come componenti di un blocco complessivo di spesa corrente. Tuttavia, il decreto legge, anche per rispettare

le sentenze della Corte costituzionale contrarie all'imposizione con legge statale di vincoli puntuali alla spesa degli enti locali, innoverà il sistema di determinazione dei tetti alla spesa per il personale. Allo scopo di fissare il contributo della messa sotto controllo degli oneri legati alle risorse umane, si prevede un obiettivo di riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale, da determinare in termini percentuali rispetto al complesso delle spese correnti. In particolare, gli enti dovranno assicurare un costante rispetto di questo risultato, anche contenendo la crescita della spesa per la contrattazione integrativa (varranno come principi le corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali). Allo scopo di attuare questo disegno, entro 90 giorni dalla vigenza del dl sarà emanato un Dpcm, che fisserà parametri, criteri di virtuosità, nonché obiettivi differenziati di risparmio (che considereranno le dimensioni demografiche degli enti, le percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e l'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente), da rispettare ai fini del contenimento della spesa di personale. Ciò significa che gli enti al di fuori dei parametri dovranno fare sforzi di contenimento della spesa superiori a quelli «virtuosi». È un approccio maggiormente corretto e selettivo di quello degli anni passati. Infatti, la previsione di tetti di spesa indiscriminati tarpava le ali agli enti che avessero già sotto controllo spese e dotazioni organiche, ma non intaccava più di tanto gli enti con dotazioni sovrabbondanti, per i quali il contenimento delle assunzioni non costituiva un particolare problema operativo. Il criterio dell'incidenza della spesa, invece, premia gli enti autori di politiche di spesa di personale virtuose. La conferma indiretta delle possibili conseguenze della riforma è data dalla previsione espressa secondo la quale nelle more dell'emanazione del Dpcm, sarà vietato agli enti locali, nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti, assumere a qualsiasi titolo.