

# Finanziaria 2008

Note di commento ai commi della Legge 24 dicembre 2007, n. 244

## Le disposizioni per il personale degli Enti Locali

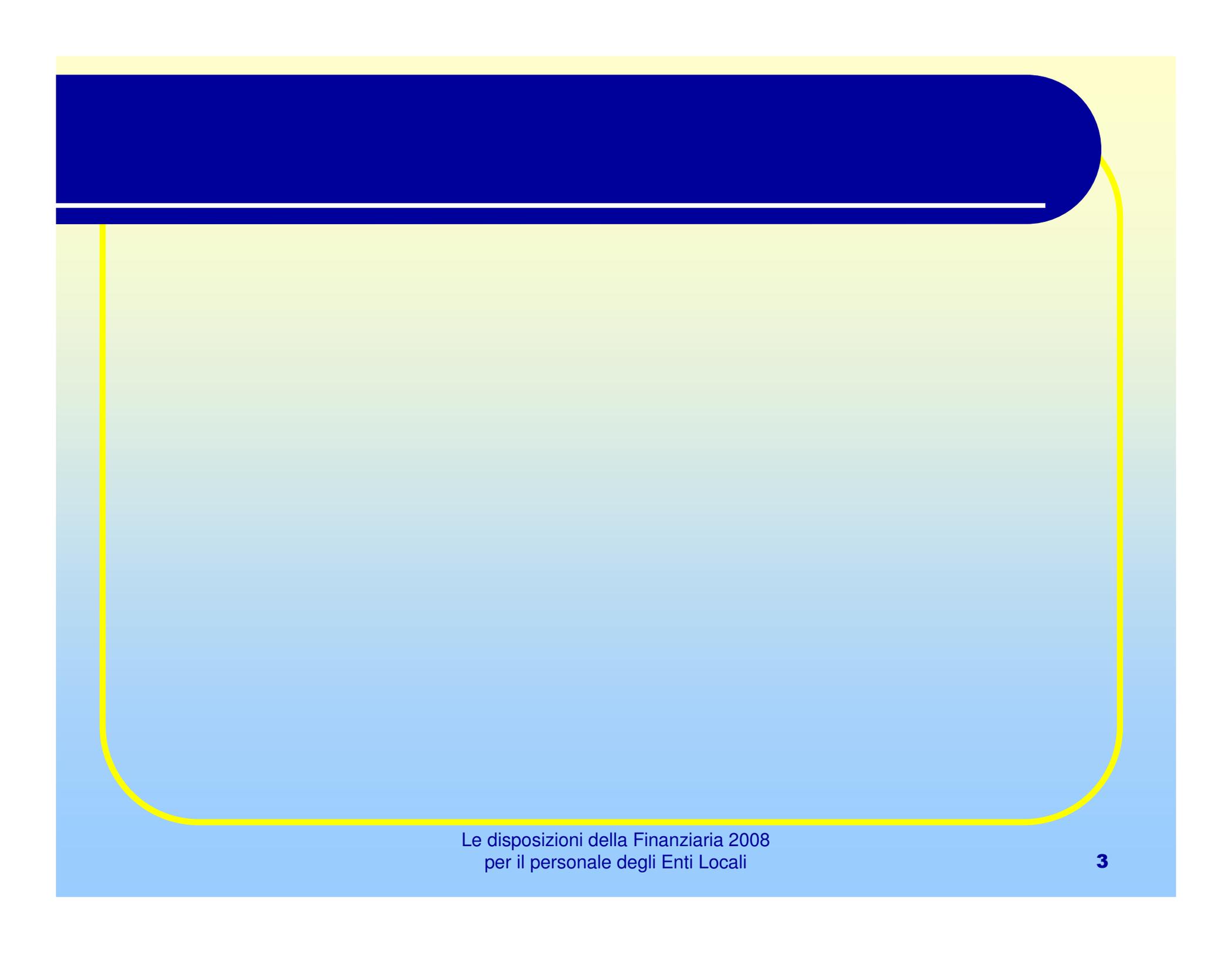
Roma, 18 gennaio 2008

Giuliano PALAGI  
Direttore Generale della Provincia di Pisa

# Alcune valutazioni introduttive

L'ambito del pubblico impiego viene disciplinato dalla legge finanziaria per il 2008, non soltanto allo scopo di ammodernare e riorganizzare la P.A., ma anche attraverso una rimodulazione delle **politiche occupazionali** del personale degli Enti Locali, nello specifico la legge tratta:

- **gli incarichi esterni: collaborazione o consulenza;**
- **Il lavoro flessibile;**
- **le stabilizzazioni del personale precario;**
- **la spesa per il personale e le risorse per i rinnovi contrattuali;**
- **le altre norme in materia di personale:**
  - il lavoro straordinario;
  - la previdenza complementare;
  - la proroga dei contratti di formazione e lavoro;
  - la trasformazione del part-time a tempo pieno;
  - l'assunzione di personale e la proroga graduatorie concorsuali.



Le disposizioni della Finanziaria 2008  
per il personale degli Enti Locali

# Gli incarichi esterni

## La norma: i contenuti

### Gli adempimenti richiesti agli EE.LL.:

- le PP.AA. che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza, per i quali è previsto un compenso, devono **pubblicare** sul proprio sito web i provvedimenti d'incarico, la ragione e le somme erogate (**art. 3, co. 54**);
- affidamento di studi o consulenze da parte degli EE.LL. solo sulla base del **programma** approvato dal consiglio ex art. 42, co.2, lett. b) del TUEL (**art. 3, co. 55**);
- il **regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi** ex art. 89 del TUEL deve individuare i limiti, i criteri, le modalità e il limite massimo di spesa annua per l'affidamento di incarichi esterni. La violazione di tali disposizioni regolamentari integra un illecito disciplinare e comporta responsabilità erariale (**art. 3, co. 56**);
- le disposizioni regolamentari di cui al comma 56 sono trasmesse, per estratto, alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti entro trenta giorni dalla loro adozione (**art. 3, co. 57**);

**I limiti al conferimento di incarichi esterni:** incarichi esterni solo a soggetti di particolare e comprovata professionalità (**specializzazione universitaria**) con eccezione per organismi di controllo, di valutazione e monitoraggio di investimenti (**art. 3, commi 76 e 77**).

**Riserva per concorsi per t.d.:** conferma delle disposizioni della finanziaria 2007 circa la riserva del 60% dei posti sui concorsi per tempo determinato negli anni 2007-2009 ai collaboratori coordinati e continuativi che abbiano maturato un'anzianità di rapporto con le PP.AA. di almeno un anno al 29 settembre 2006. Tale riserva coinvolgerà dunque anche quei collaboratori che non abbiano i requisiti ex co. 76 (**art. 3, co. 78**).

# Gli incarichi esterni

## Analisi e problemi

La forma di pubblicità degli incarichi esterni (pubblicazione sul sito web) è vincolante? Si potrebbero porre delle difficoltà di adempimento per i piccoli comuni privi di un proprio sito istituzionali.

Fermo restando che per legge la P.A. dovrebbe ricorrere ad incarichi esterni solo quando non abbia la proprio interno le alte professionalità necessarie, non è più sufficiente, per il conferimento dei suddetti incarichi, una semplice competenza, ma una non meglio precisata “specializzazione universitaria”, con lo scopo di limitare le collaborazioni esterne alle qualifiche più elevate. Esclusa, dunque, la possibilità di conferire incarichi di collaborazione sia occasionale che coordinata e continuativa per quelle prestazioni per le quali non è richiesta un’elevata competenza professionale.

Quale il portato della norma per i rinnovi degli incarichi in corso?

# Gli incarichi esterni

## Le prime considerazioni propositive

Con la maggior pubblicità richiesta per i contratti di consulenza, la cui efficacia è ora legata alla loro conoscibilità da parte di terzi dovrebbe consentire una maggiore trasparenza e un maggior controllo delle coordinate del contratto di consulenza rispetto al passato.

Necessità di uno specifico programma da parte del Consiglio per l'affidamento di studi o consulenze da parte dell'Ente.

Necessaria modifica del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi che dovrà contenere i parametri, anche in termini di spesa annua, per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei.

Il concetto di "particolare e comprovata specializzazione universitaria" deve trovare una maggiore puntualizzazione per garantire l'effettività del nuovo limite.

# Il lavoro flessibile

## La norma: i contenuti

Le PP.AA. assumono **esclusivamente** con contratti di lavoro subordinato **a tempo indeterminato** e non possono avvalersi delle forme contrattuali di **lavoro flessibile** previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per **esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi**, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali. In nessun caso è ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale. Tali previsioni sono inderogabili da parte della contrattazione collettiva. Le amministrazioni fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile.

La violazione delle norme sul lavoro flessibile da parte delle PP.AA. non implica la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (nullità del rapporto instaurato), ma solo il diritto al risarcimento del danno per il lavoratore; inoltre le amministrazioni in mora scatta il divieto di assunzione per il triennio successivo alla violazione.

Tali regole non si applicano però agli uffici di supporto agli organi di direzione politica degli EE.LL., ai contratti di incarichi dirigenziali, consultivi e di controllo. Deroghe per gli enti locali non sottoposti al Patto di stabilità (meno di 5.000 abitanti) e con meno di quindici dipendenti, per la sostituzione di personale con diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Possibilità di avvalersi di lavoro flessibile per lo svolgimento di programmi o attività con oneri finanziati dall'U.E. e dal Fondo per le aree sottoutilizzate (**art. 3, co.79**).

# Il lavoro flessibile

## Analisi e problemi

Contratti a tempo indeterminato come regola esclusiva di assunzione

Contratti flessibili come eccezione → stagionalità o trimestralità

Cambia la fisionomia dei contratti flessibili

Il **divieto**, nel riferimento alle forme contrattuali flessibili previste dal c.c. e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, coinvolge non soltanto il lavoro a tempo determinato, ma tutte le forme di assunzione flessibili e quindi: la somministrazione a tempo determinato, i contratti di formazione e lavoro, le collaborazioni a progetto (dubbi circa l'applicabilità della disciplina ai CFL).

**Deroghe al divieto:** sostituzione per maternità; uffici di staff degli organi politici (come naturale conseguenza della natura fiduciaria del rapporto); incarichi dirigenziali (a cui possono essere equiparati gli incarichi dei direttori generali) consultivi e di controllo; EE.LL. non sottoposti al Patto di stabilità (meno di 5.000 abitanti) e con meno di quindici dipendenti, per la sostituzione di personale con diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Restano non contemplate le cause sostitutive diverse dalla maternità, pur previste dalle leggi e dai contratti collettivi, per EE.LL. sottoposti al Patto di stabilità interno.

Per aggirare il divieto di contratti flessibili, si prefigura il rischio di costituzioni di società o enti per l'esternalizzazione dei servizi: a tali soggetti, anche a capitale interamente pubblico, non si applicano le disposizioni della finanziaria ma le norme privatistiche.

# Il lavoro flessibile

## Le prime considerazioni propositive

L'assegnazione di personale, temporaneamente disponibile, di altre amministrazioni per far fronte ad esigenze eccezionali, non riconducibili a quelle che consentono il ricorso al lavoro flessibile, sembra possa consentire, oltre ad un consistente risparmio di spesa, anche un'effettiva mobilità, capace di favorire lo scambio e lo sviluppo di competenze e professionalità.

Pur mancando norme transitorie che regolino la sorte dei rapporti flessibili in corso al 1° gennaio 2008 – data a partire dalla quale scatta la loro inutilizzabilità –, ferma la loro prosecuzione fino alla loro naturale scadenza, in nessun caso detti rapporti potranno essere rinnovati o trasformati in altra tipologia contrattuale.

Stagionalità e trimestralità:

da declinare il primo concetto e da definire le cause giustificative del secondo (esigenze a supporto dei contratti trimestrali).

Opportuno un chiarimento interpretativo ai fini della certa applicabilità del divieto ex art. 36 D. lgs 165/2001 come novellato ai CFL, o addirittura una nuova regolamentazione degli stessi.

# Le stabilizzazioni

## La norma: i contenuti

- Per gli anni 2008 e 2009 le amministrazioni regionali, locali e dello Stato possono ammettere alle procedure di stabilizzazione, ex art. 1, co.519, l. 296/2006, anche personale a tempo determinato con i seguenti **requisiti**: anzianità di servizio di almeno tre anni, anche non continuativi, in virtù di contratti stipulati prima 28 settembre 2007 con la medesima amministrazione (**art. 3, co. 90**).
- Nelle more delle procedure di stabilizzazione, le amministrazioni continuano ad avvalersi del personale precario (**art. 3, co. 92**).
- Le PP.AA. redigono entro il 30 aprile, sentite le organizzazioni sindacali, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010, **piani per la progressiva stabilizzazione** di personale non dirigenziale: lavoratori a tempo determinato e collaboratori coordinati e continuativi che abbiano espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007 presso la stessa amministrazione (**art. 3, co. 94**).
- Le amministrazioni statali, le agenzie e le amministrazioni regionali e locali possono continuare ad utilizzare personale assunto a tempo determinato sulla base delle procedure selettive previste dalla finanziaria 2007: i lavoratori con contratto a termine selezionati sulla base delle procedure concorsuali con riserva del 60% (**art. 3, co. 95**).
- Con **DPCM** da adottare entro il marzo 2008 vanno individuati i requisiti professionali, l'anzianità di rapporto e le modalità di valutazione per **l'assimilazione del personale precario** ai collaboratori ai fini della stabilizzazione (**art. 3, co. 96**).
- Le risorse destinate ai piani di stabilizzazione sono collocate sul Fondo di cui all'art.1, co.417 della finanziaria 2007 ed ammontano a 20 milioni di euro, a partire dal 2008, per ogni anno del prossimo triennio (**art. 3, co. 97**).
- Nel 2008 i bandi per le assunzioni a tempo indeterminato possono disporre una riserva non superiore al 20% dei posti messi a concorso per il personale non dirigenziale che abbia prestato tre anni di lavoro subordinato a tempo determinato, inoltre possono prevedere il riconoscimento di punteggio per l'attività svolta come collaboratori: la soglia di riserva passa dal 10 al 20%; il riconoscimento di un punteggio per le collaborazioni consente di valorizzare il servizio prestato e l'anzianità maturata. (**art. 3, co. 106**).

# Le stabilizzazioni

## Analisi e problemi

Mantenimento della procedura e dei requisiti richiesti per la stabilizzazione previsti dalla finanziaria 2007 con ampliamento dell'ambito di utilizzazione della stabilizzazione:

- slittamento al 28 settembre 2007 del termine entro cui maturare l'anzianità triennale;
- possibilità di stabilizzazione anche dei collaboratori coordinati e continuativi (formalmente non dipendenti) che abbiano maturato l'anzianità richiesta;
- DPCM di individuazione delle altre forme di lavoro flessibile stabilizzabili.

Il regime transitorio: le PP.AA. possono continuare ad utilizzare i dipendenti a tempo determinato che hanno deciso di stabilizzare.

# Le stabilizzazioni

## Le prime considerazioni propositive

Necessità di definire un ***piano per la progressiva stabilizzazione*** del personale precario, nel momento in cui l'ente abbia scelto di percorrere la strada della stabilizzazione con una deliberazione di Giunta, adottando un programma *ad hoc* da inserire in quello del fabbisogno triennale del personale.

Il DPCM, di prossima emanazione, sulle stabilizzazioni delle altre forme di lavoro flessibile, fornendo indicazioni operative, consentirà di avere una visione di insieme sulla effettiva portata della politica in tema di precariato.

# La spesa per il personale e i rinnovi contrattuali

## La norma: i contenuti

- Possibili assunzioni negli EE.LL. sottoposti al Patto di Stabilità e deroghe ai tagli di spesa a condizione che: l'E.L. abbia rispettato il Patto nell'ultimo triennio; la spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro per l'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario; il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello per gli enti in dissesto (**art. 3, co. 120**).
- Per gli EE.LL. non sottoposti al Patto le deroghe ai tagli di spesa devono garantire che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro per l'accertamento della condizione di dissesto strutturale ridotto del 15 % e che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20% (**art. 3, co. 121**).
- In relazione a quanto previsto dalle intese ed accordi intervenuti fra Governo e organizzazioni sindacali in materia di pubblico impiego, per le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno i corrispondenti maggiori oneri di personale sono esclusi, per l'anno 2008, dal computo delle spese rilevanti ai fini del rispetto delle disposizioni del patto di stabilità (**art. 3, co.137**).
- Per il biennio 2008-2009, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli oneri posti a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale sono quantificati complessivamente in 240 milioni di euro per l'anno 2008 e in 355 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 (**art. 3, co. 143**).
- Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (**art. 3, co.146**).

# La spesa per il personale e i rinnovi contrattuali

## Analisi e problemi

Le condizioni più favorevoli richieste agli enti non sottoposti al Patto di stabilità si estendono anche ai comuni con più di 5.000 abitanti e alle province che siano stati esclusi dal Patto a causa di commissariamento.

Nell'ambito dell'aumento delle risorse per far fronte ai rinnovi contrattuali, viene parzialmente esclusa la rilevanza di maggiori oneri per le spese di personale ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno.

# I rinnovi contrattuali

## Le prime considerazioni propositive

***Ragioni tecniche:*** attesa la trimestrale di cassa di marzo per garantire la copertura dei rinnovi contrattuali.

***Ragioni politiche:*** riforma della parte normativa —→ necessità di nuove norme sulla meritocrazia, flessibilità e meccanismi contrattuali, nell'ottica di rinnovi triennali anziché biennali

# Le altre norme in materia di personale degli ee.ii.

## Contenuti e osservazioni

### - Lavoro straordinario

Le amministrazioni statali, provvedono, sulla base delle specifiche esigenze, da valutare in sede di contrattazione integrativa e finanziate nell'ambito dei fondi unici di amministrazione, all'attuazione delle tipologie di orario di lavoro previste dalle vigenti norme contrattuali, comprese le forme di lavoro a distanza, al fine di contenere il ricorso a prestazioni di lavoro straordinario (**art. 3, co.81**).

In ogni caso, a decorrere dall'anno 2008, per le PP.AA. la spesa per prestazioni di lavoro straordinario va contenuta entro il limite del 90% delle risorse finanziarie allo scopo assegnate per l'anno finanziario 2007 (**art. 3, co. 82**).

Le PP.AA. non possono erogare compensi per lavoro straordinario se non previa attivazione dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze (**art. 3, co. 83**).

*In coerenza con i processi di razionalizzazione amministrativa e di riallocazione delle risorse umane avviati ai sensi della legge 27 dicembre 2006, n. 296, Si propone di utilizzare la contrattazione sulla flessibilità di orario e sul lavoro a distanza come strumento per contenere le spese per il lavoro straordinario.*

*Prevista una riduzione del 10% rispetto al 2007 delle somme a disposizione delle amministrazioni per lavoro straordinario.*

*In un'ottica di controllo della spesa niente più fogli firma delle presenze, ma solo sistemi automatici di rilevazione. Da considerare gli eventuali problemi di adeguamento per i piccoli comuni.*

# Le altre norme in materia di personale degli ee.ii.

## Contenuti e osservazioni

### - Previdenza complementare

Le risorse destinate a far fronte all'obbligo della P.A., quale datore di lavoro, di contribuire al finanziamento dei fondi di previdenza complementare dei dipendenti delle amministrazioni dello stato, limitatamente allo stanziamento per il 2008, possono essere impiegate anche per finanziare le spese di avvio dei fondi di previdenza complementare dei dipendenti della P.A. (**art. 2, co. 501**).

*La norma consente il rapido avvio dei fondi pensione dei diversi comparti del pubblico impiego.*

## Le altre norme in materia di personale degli ee.ii. Contenuti e osservazioni

### - Assunzione di personale e proroga delle graduatorie concorsuali

Le assunzioni autorizzate per il 2007 possono essere effettuate entro il 31 maggio 2008 (**art. 3, co. 86**).

Novellato l'articolo 35 del D.lgs 165/2001, con l'inserzione del co. 5-ter, in base al quale e graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le PP.AA. rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali (**art. 3, co. 87**).

Tutte le amministrazioni, anche quelle interessate alle stabilizzazioni, possono beneficiare dei fondi previsti dal co. 527, art. 1, della finanziaria 2007, per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza (**art. 3, co. 88**).

## Le altre norme in materia di personale degli ee.II. Contenuti e osservazioni

### - Proroga dei contratti di formazione e lavoro

Proroga al 31 dicembre 2008 dei CFL non convertiti entro il 31 dicembre 2007 (**art. 3, co. 100**)

*I CFL in scadenza, in attesa di essere convertiti o non ancora convertiti restano in vita e pienamente efficaci fino al 31 dicembre 2008, nonostante, quale forma di lavoro flessibile, a partire dal 1° gennaio non siano più utilizzabili dalle PP.AA., confermando dunque l'intento della finanziaria di evitare abusi e potenziali precari.*

### - Part time e full time

La trasformazione dei contratti dal tempo parziale a quello pieno deve avvenire nel rispetto delle regole generali in materia di assunzioni. In caso di assunzioni di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatta richiesta. (**art. 3, co. 101**).

*Le trasformazioni sono da considerarsi a tutti gli effetti come nuove assunzioni e come tale devono sottostare ai vincoli previsti per queste ultime: copertura del turn-over, oneri aggiuntivi compresi nella spesa del personale.*

# Riflessioni conclusive

Riguardo le politiche occupazionali del personale degli Enti Locali, il principale intento della Finanziaria 2008 è:

## L'ELIMINAZIONE DELLE CAUSE DI PRECARIZZAZIONE INGIUSTIFICATA DEI RAPPORTI DI LAVORO PUBBLICI.

Le principali strade percorse interessano:

- la stabilizzazione;
- la flessibilità.

Il progressivo assorbimento del precariato, attraverso la **stabilizzazione**, è un obiettivo da perseguire nel riaffermato rispetto del principio costituzionale dell'espletamento di procedure selettive di natura concorsuale o previste dalla legge.

La stabilizzazione quindi è per gli Enti Locali una possibilità e non un vincolo.

# Riflessioni conclusive

Troppo spesso le consulenze e le collaborazioni sono state la via per aggirare il blocco delle assunzioni e superare i tetti di spesa.

Sono dunque stati posti limiti sostanziali e stringenti per il ricorso a queste forme di lavoro, in modo che non diventino, in contrasto con i precetti costituzionali, la via ordinaria di reclutamento del personale.

Tale drastico intervento, portando a una sostanziale inutilizzabilità di determinate tipologie contrattuali potrebbe avere come ricaduta un incremento di sistemi alternativi per aggirare i nuovi divieti: una sorta di “**esternalizzazione del precariato**”.

L'articolo 36, comma 7, del D. lgs 165/2001, come modificato dall'articolo 3, comma 79, della legge 244/2007, configura l'utilizzo dei **contratti flessibili nella P.A.** come una vera e propria “eccezione” legata alle esigenze stagionali o ai periodi di lavoro non superiori a tre mesi, rispetto alla esclusività del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato come la sola possibile forma di assunzione: una disposizione innovativa, anche rispetto alla legislazione vigente sul tempo determinato, che ridefinisce e circoscrive l'ambito e le cause del rapporto e riduce la durata a soli tre mesi non rinnovabili, con l'evidente intento di non contribuire all'insorgere di nuove aspettative da parte del personale precario.

I limiti imposti costringono l'autonomia e la capacità contrattuale della P.A. e disattendono l'auspicato equilibrio tra le tre istanze fondamentali di **autonomia, economicità e funzionalità** dell'ente, avendo piuttosto dato la Finanziaria spazio prioritario al contenimento della spesa .