



Originale

Copia

COMUNE DI FRUGAROLO
(Provincia di Alessandria)

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

N.11 /2021

OGGETTO: STRALCIO PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL PERSONALE. APPROVAZIONE CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO PER IL SERVIZIO SCUOLABUS.

L'anno DUEMILAVENTUNO, addì OTTO del mese di FEBBRAIO alle ore 11,00 nella solita sala delle riunioni, previo esaurimento delle formalità prescritte dalla legge e dalle norme statutarie, vennero convocati i componenti di questa Giunta Comunale.

Fatto l'appello risultano presenti:

N.	COGNOME E NOME	CARICA	PRESENTI	ASSENTI	INVIATA
1	VALDENASSI MARTINO GIOVANNI PIO	SINDACO	X		○ Prefettura ○ Comunicata Capigruppo Consiglieri
2	GAZZANIGA PIETRO	VICE-SINDACO ASSESSORE ESTERNO	X		
3	FINCO ALAN FRANCESCO	ASSESSORE	X		
TOTALI			3	=	

Con l'intervento e l'opera della Dott. Stefano Valerii - Segretario Comunale, riconosciuto legale il numero degli intervenuti, il Sig. Giovanni Martino Pio VALDENASSI nella sua qualità di Sindaco, assume la Presidenza e dichiara aperta la seduta.

Deliberazione della Giunta comunale

N. 11 Data 08/02/2021	STRALCIO PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL PERSONALE. APPROVAZIONE CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO PER IL SERVIZIO SCUOLABUS.
--------------------------	---

LA GIUNTA COMUNALE

Le politiche concernenti il personale delle pubbliche amministrazioni adottate nel corso degli ultimi decenni hanno avuto quale elemento caratterizzante il contenimento della spesa per il personale, in particolare quella conseguente all'immissione di nuovo personale, che aveva raggiunto livelli rilevanti nel corso degli anni '90. Come si dirà di seguito, ed in base ad un concetto oramai affermato, il legislatore ha individuato nel settore del personale uno dei principali ambiti di intervento al fine del controllo e della razionalizzazione della spesa pubblica.

Tutto ciò ha generato, nel corso delle leggi finanziarie, prima, in quelle di stabilità poi e in quelle di bilancio ora, una serie di disposizioni non solo finalizzate al contenimento del livello di spesa del personale ma, anche, alla limitazione del turn over anche se di volta in volta sono state modificate le modalità con le quali si è cercato di raggiungere questo obiettivo.

Proprio per effetto dei sopravvenuti rigidi vincoli normativi, le pubbliche amministrazioni per poter assicurare una continuità allo svolgimento dei propri compiti molto spesso hanno fatto ricorso al lavoro a termine e alle altre forme di lavoro flessibile come forma di "aggiramento" del divieto di effettuare assunzioni di personale di ruolo tralasciando, trascurandolo, il principio di efficiente gestione del personale. Ciò ha determinato, anche a causa delle reiterate proroghe dei rapporti di lavoro temporanei, nel corso di decenni, alla formazione nel settore pubblico di un elevato contingente di personale definito "precario".

Volendo riassumere le modalità di intervento poste in essere dal legislatore per centrare l'obiettivo di riduzione della spesa corrente del personale delle amministrazioni possiamo di seguito elencare le misure adottate:

- blocco della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2015 con sterilizzazione dell'indennità di vacanza contrattuale, IVC, ai valori riconosciuti nel 2010;
- introduzione di un limite alla retribuzione individuale pari a quanto percepito nel 2010 fino al 2014;
- rigorosi vincoli alle facoltà assunzionali;
- ridefinizione delle dotazioni organiche del comparto scuola;
- limite alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa e riduzione degli stessi in base al numero del personale cessato;
- riconoscimento solo ai fini giuridici delle progressioni di carriera comunque denominate dal 2011 al 2014.

Volendo individuare un punto di partenza di dette politiche di contenimento degli oneri di personale delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, delle università e degli enti di ricerca (sostanzialmente tutto il personale pubblico atteso che successivamente il principio di cui si dirà a breve è stato esteso anche a regioni ed enti locali), lo stesso non può che individuarsi nell'articolo 39 del provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1998 (legge 449/1997) che ha introdotto un nuovo sistema di programmazione triennale delle assunzioni, cui è assegnato un obiettivo di riduzione complessiva e progressiva del personale in servizio. Tale sistema, è divenuto poi ordinamentale atteso che lo stesso è stato recepito anche nel d.lgs. 165/2001 (T.U. del pubblico impiego) che, agli attuali articoli 6 e 35, condiziona l'avvio delle procedure di reclutamento da parte delle pubbliche amministrazioni al rispetto della citata procedura di programmazione (che a seguito della riscrittura dell'articolo 6 da parte del d.lgs 75/2017 assume ora la denominazione di Piano triennale dei fabbisogni di personale).

Nell'ambito delle misure tese alla riduzione della spesa corrente mediante la compressione di quella di personale in questa sede appare opportuno introdurre i due diversi concetti che hanno qualificato gli interventi che si sono basati:

- sul principio di CONTENIMENTO DELLA SPESA: il legislatore individua la spesa sostenuta (in genere impegnata) in un dato anno quale tetto massimo non superabile da parte delle amministrazioni destinatarie del vincolo;
- sul principio di RIDUZIONE DELLA SPESA: il legislatore individua la spesa sostenuta (in genere impegnata) nell'esercizio precedente dalla quale partire per ridurla di almeno un euro nell'esercizio finanziario considerato.

In relazione al concetto di spesa del personale appare necessario evidenziare che lo stesso assume un contenuto per così dire a "geometria variabile", infatti la spesa di personale è un aggregato che può assumere diverse definizioni a seconda del fine e di seguito si indicano diverse voci che possono contemplarla:

- Bilancio (macroaggregato 01).
- Tendenziale riduzione della spesa.
- Conto annuale.
- Salario accessorio.
- Monte salari.
- Enti strutturalmente deficitari.
- Rapporto spese del Personale su spese correnti.
- Conto economico.

Peraltro, la Corte dei conti nel corso degli anni ha consolidato un criterio interpretativo di tipo restrittivo ritenendo che vadano da considerare incluse nel calcolo della spesa del personale tutte le voci non espressamente escluse dalla legge (deroga espressa) affermando che *"i vincoli imposti dal legislatore all'incremento dell'aggregato spese di personale devono considerarsi cogenti e non estensibili in assenza di specifica previsione normativa"* (Corte dei conti Sezione autonomie n.21 e 25/14 e n. 14/16/2016). In tal senso, dunque, si è posto il problema di omogeneità nel calcolo dell'aggregato atteso che in caso di «comparazione tra i risultati raggiunti in diversi esercizi» la base di computo deve essere omogenea. Tuttavia, al contrario delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che in talune circostanze avevano introdotto meccanismi di omogeneizzazione, la Sezione delle Autonomie in assenza di espressa previsione di legge, non ha ammesso modifiche alla spesa:

- nel caso in cui la disomogeneità sia conseguenza di scelte dell'ente assunte in passato (ad esempio con l'esternalizzazione dei servizi);
- quando, nella serie storica, la disomogeneità è da ricondursi all'operatività di diversi sistemi di contabilizzazione.

Seppur la stessa Sezione abbia affermato *"... non possa ignorarsi l'eventuale sussistenza di possibili discrasie, ma tali fattispecie dovrebbero essere espressamente regolate dal legislatore o almeno da esso contemplate.."* (Sezione Autonomie deliberazione n.16/2016). Va poi ulteriormente rilevato come i limiti di finanza pubblica, nella maggior parte dei casi hanno come parametro un aggregato più ampio, che include, oltre alla spesa per il lavoro subordinato, anche le consulenze, le collaborazioni coordinate e continuative, il lavoro interinale e le forme di tassazione e contribuzione legate al lavoro stesso, quale l'Irap e gli oneri previdenziali. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, appare necessario, dunque, sintetizzare in via preliminare, l'evoluzione normativa relativa ai vincoli direttamente collegati alla spesa del personale, che rappresentano la concretizzazione del principio di contenimento della spesa perseguito dal legislatore, come visto, da oltre un decennio individuando, per quel che in questa sede interessa, quelli destinati agli enti locali. Come detto, infatti, il settore del personale, è stato considerato uno dei principali ambiti sui quali intervenire, ai fini di controllo e di razionalizzazione della spesa pubblica. In primo luogo, si rappresenta che i vincoli di finanza pubblica tra i quali si annoverano quelli relativi al controllo e riduzione degli oneri del personale derivano - o per meglio dire discendono - direttamente dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, e sono stati trasfusi, con le recenti riforme costituzionali, nella Carta fondamentale dei diritti, ovvero nella Costituzione repubblicana. Ad oggi, invero, non si può non concordare con l'affermazione che l'agire della PA è conforme ai dettami della Costituzione esclusivamente quando è finanziariamente sostenibile salvo ovviamente le circostanze nelle quali, il rapporto tra principi o diritti tutelati e sostenibilità finanziaria deve essere ricondotto ad unità in applicazione del principio di bilanciamento (sul tema del rapporto tra vincoli di finanza pubblica, sostenibilità finanziaria e diritti costituzionalmente garantiti si vedano ad esempio tra le altre le deliberazioni della Corte dei conti, Sezione di controllo per il Veneto, n. 377/2011/PAR e 191/2014/PAR).

Proprio in relazione a dette modifiche costituzionali, è opportuno menzionare l'attuale formulazione di tre articoli della Carta, ovvero, l'art. 81, l'art 97 e l'art. 119, il cui contenuto richiama espressamente i principi summenzionati, e non necessita di chiarimenti di sorta. L'art. 97 prevede che *"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico."*; l'art. 119 comma 1 Cost. statuisce che *"Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad*

assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e al comma 6 che "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio (...). Infine, ma non meno importante, l'art. 81, primo comma, secondo cui "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico."

In quest'ottica, dunque, si inquadrano e si giustificano i ripetuti interventi del legislatore ordinario sul piano della spesa pubblica, atti a conformare l'agire degli enti territoriali (e, più in generale, di tutte PP.AA.) secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica (con rif. all'art. 117 Cost.). Ne consegue che i principi espressi a livello sovranazionale e costituzionale, come detto, non solo giustificano, anzi sollecitano, l'adozione da parte dello Stato di misure di contenimento della spesa pubblica (in primis del personale), che non possono che essere considerate, dunque, quali principi generali di coordinamento della finanza pubblica. La stessa Corte Costituzionale ha statuito, in maniera granitica, che le misure riguardanti la spesa personale sono inderogabili, in quanto il loro rispetto concorre ad assicurare (sotto forma di riduzione della componente corrente della spesa) il conseguimento degli equilibri complessivi di finanza pubblica. A tal riguardo si rinvia alle sentenze della Corte Costituzionale sull'argomento, ed in particolare si evidenzia che con sent. 108/2011 la Corte Costituzionale ha affermato che *"la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale"*. Con successiva sentenza 27/2014 ha confermato che *"i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato "spesa di personale" costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ed il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa del personale deve essere perseguito con azioni da modulare nell'ambito dell'autonomia di ciascun ente, che è facoltizzato a comprimere le voci di spesa ritenute più opportune"*. Ancora con recente sentenza n. 218/2015 ha ribadito che *"fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed Enti locali si sono da tempo ravviate quelle inerenti alle spese per il personale" tali disposizioni "perseguono l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia «rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale» (sentenza n. 169 del 2007), cosicché, sempre che siano rispettate le predette condizioni, esso legittima l'intervento limitativo del legislatore statale"*

In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che quando la legislazione statale - che fissa un vincolo di spesa - va a costituire un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), *"l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.) dell'ente territoriale si traduce in una circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale (cfr. sent. n. 40/2010, n. 169/2007 e n. 36/2004)*. Lo Stato può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale. (cfr. sentenza n. 182/2011). Tra i vincoli di finanza pubblica, rientrano altresì vincoli cd. di spesa, sui consumi intermedi, sul funzionamento sulle missioni, sulla formazione ecc. ecc. Gli stessi, per quel che riguarda l'oggetto del presente scritto, possono riguardare anche gli oneri del personale ed il loro mancato rispetto si riverbera sulla possibilità di reclutare nuovo personale traducendosi in un divieto di assunzione, sia con contratti di lavoro a tempo indeterminato, sia flessibile. Nell'ambito dei vincoli di finanza pubblica che riguardano il personale si possono distinguere: i vincoli di carattere generale (riguardanti tutte le pubbliche amministrazioni), i vincoli di carattere specifico (riguardanti solo determinate amministrazioni: ad es. regioni ed enti locali) e i vincoli così detti assunzionali in quanto impongono adempimenti prodromici al reclutamento di personale. La stessa Corte dei Conti si è più volte espressa (vedasi ad esempio la Sezione, regionale di controllo per il Veneto con delibera n. 154/2011/PAR), affermando che la riduzione della spesa di personale rappresenta uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità sia quelli esclusi, riconoscendo che l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale rappresenta un vero e proprio obiettivo vincolato e non solo mera espressione di un principio di buona gestione al quale l'ente pubblico deve tendere. Venendo ad una ricognizione puntuale dei vincoli di finanza pubblica in materia di personale ai quali sono soggette le autonomie locali, giova premettere che in generale essi possono differenziarsi in relazione allo scopo che si prefiggono ed agli effetti che producono. Vi è dunque, nell'ordinamento pubblicistico, a seguito della

riscrittura delle citate norme costituzionali un vincolo generale, come visto imposto dalla normativa europea relativo al conseguimento dell'equilibrio di bilancio al cui mancato rispetto conseguono effetti preclusivi.

Si rammenta, infatti, che, per gli enti locali l'art. 1, comma 475 lettera e) della legge 232/2016 (legge di bilancio annuale dello Stato 2017 e pluriennale 2017-2019) dispone che *"..nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*. Accanto al sopra richiamato vincolo qualificabile come generale, vi sono vincoli di finanza pubblica, come visto in precedenza, che impongono la riduzione della spesa del personale anno dopo anno o il contenimento della stessa in relazione a quella sostenuta in un determinato esercizio finanziario (fissato dal legislatore) e vincoli assunzionali.

Questi ultimi, vanno a determinare effetti sul turn over di personale incidendo sul tasso di sostituzione del personale in servizio, con la conseguenza di una riduzione della spesa corrente a questo destinata. Si ricorda, sul punto, che ad iniziare dalla legge finanziaria per il 2002 (legge 448/2001), si è introdotto anno per anno, il divieto di procedere a nuove assunzioni, salvo tassative eccezioni (cd. blocco del *turn over*). Da tale momento, quindi, le politiche di controllo delle assunzioni finalizzate al contenimento della spesa per il personale, in particolare quella conseguente all'immissione di nuovo personale che aveva raggiunto livelli rilevanti nel corso degli anni 90 hanno fatto ricorso, in maniera pressoché costante, al blocco delle assunzioni, con il duplice scopo: di limitare gli oneri finanziari a carico del bilancio pubblico; di avviare una graduale riduzione del personale contestuale all'incremento dell'efficienza dei servizi resi. Va chiarito, tuttavia, non tutti vincoli assunzionali sono destinati a determinare un blocco o una riduzione del turn over. Infatti, alcuni di essi si sostanziano in conseguenze per taluni inadempimenti di precetti pubblicistici da parte delle amministrazioni.

In questa sede, è opportuno ricordare che il novero dei soggetti destinatari di detti vincoli sovente è individuato dal legislatore talvolta facendo ricorso all'elenco delle amministrazioni contemplato nell'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* oltre al cosiddetto elenco Istat delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. (Legge di contabilità e di finanza pubblica).

In ordine all'elencazione dei vincoli assunzionali generali cui sono soggette tutte le amministrazioni e agli ulteriori specifici previsti dal legislatore per gli enti locali, appare preliminarmente necessario evidenziare che l'articolo 6 del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165 recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* (di seguito d.lgs 165/2001), all'attuale comma 2 terzo periodo dispone *".....le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2"*. Giova, altresì sinteticamente elencare di seguito, le varie tipologie di mobilità previste dalla normativa vigente:

- **mobilità (imposta) per ricollocazione** (ai sensi degli artt. 34 e 34 bis del d.lgs 165/2001 e 2 comma 13 del D.L. 95/2012).
- **mobilità obbligatoria** (necessario presupposto delle procedure concorsuali di reclutamento) ex art. 30 comma 2 bis del d.lgs 165/2001.
- **mobilità volontaria concordata o reciproca** ex art. 6 e 30 comma 1, del d.lgs 165/2001 (sulla possibilità di attivare una procedura di mobilità per interscambio - per compensazione - tra Enti dello stesso comparto pur in costanza di abrogazione. con decorrenza 05/06/2012 ex art. 62 del D.L. 9/2/2012, n. 5, convertito con modificazioni nella L. 35/2012, dell'art. 6 comma 20 del D.P.R. 268/87 che prevedeva il ricorso a detta procedura. sul mantenimento del ricorso a tale tipologia di mobilità pur a seguito dell'abrogazione del che recepiva il CCNL ove veniva prevista specificatamente si veda la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 65/2013/PAR).
- **mobilità interna** di cui all'art. 30 comma 2 d.lgs 165/2001 ed ex art. 1, comma 29 della legge 148/2011 (seppur ora abrogato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90) (prodromica alla mobilità imposta).
- **mobilità collettiva** (art. 6, comma 2, secondo periodo e riscritto art. 33 del d.lgs 165/2001).
- **mobilità (imposta) per ricollocazione del personale delle Province** (ex art. 1 commi da 422 a 428 della legge 190/2014).

Vanno poi richiamate alcune disposizioni attualmente vigenti che favoriscono per le amministrazioni locali il ricorso all'istituto della mobilità quali:

- l'art. 39, comma 3 ultimo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (collegato alla legge finanziaria per il 1998) *"Le assunzioni restano comunque subordinate all'indisponibilità di personale da trasferire"*

secondo le vigenti procedure di mobilità e possono essere disposte esclusivamente presso le sedi che presentino le maggiori carenze di personale. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle assunzioni previste da norme speciali o derogatorie”.

- *l’art. 1, comma 557, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria per il 2005) ove si prevede che “i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell’attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre Amministrazioni locali purché autorizzati dall’Amministrazione di provenienza” (circa i caratteri e l’applicabilità di detta disposizione cfr. Corte dei conti Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 17/Par/2008/Cons.);*
- *l’articolo 1, comma 47 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 che dispone “In vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l’anno precedente”.*

L’articolo 30, del richiamato d.lgs 165/2001, al primo e secondo periodo del comma 1, poi dispone “Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all’articolo 2, comma 2, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell’amministrazione di appartenenza. Le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere”.

La medesima norma, al comma 2 bis stabilisce, altresì che “Le amministrazioni, prima di procedere all’espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all’immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell’area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza; il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento assicurando la necessaria neutralità finanziaria”. In pratica, la norma coerentemente con l’ordine fissato dal richiamato articolo 6 del d.lgs 165/2001 impone alle amministrazioni, in ordine ai propri fabbisogni di personale, di ricoprire i “...posti vacanti in organico necessariamente e prioritariamente mediante passaggio diretto di dipendenti ...” con ricorso alla procedura di mobilità volontaria di cui al comma 1 del medesimo articolo 30 e solo poi, ove questa non vada a buon fine, al reclutamento. Il principio che sta alla base della necessaria priorità della procedura di mobilità rispetto al reclutamento è noto e sullo stesso vi sono state approdi interpretativi ormai consolidati anche da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti. Si richiamano sinteticamente i seguenti principi interpretativi di volta in volta affermati:

- *“La mobilità si configura, dunque, come strumento per una più razionale distribuzione del personale tra le diverse amministrazioni preliminare alla decisione di bandire procedure concorsuali in ossequio al principio che, prima di procedere alla immissione, nei limiti consentiti dall’ordinamento, di nuovo personale, appare opportuno sperimentare iniziative volte ad una migliore e più razionale collocazione dei dipendenti già in servizio presso amministrazioni diverse (SS.RR. in sede di controllo Deliberazione n. 53/2010)”;*
- *“.....relativamente agli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall’articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, le cessioni per mobilità volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l’ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali” (SS.RR. in sede di controllo Deliberazione n. 53/2010)”;*
- *“.....Diverso il caso in cui un ente sottoposto a limitazioni dia l’assenso al trasferimento di un proprio dipendente presso amministrazioni non soggette a vincoli assunzionali. In tal caso per l’ente ricevente la mobilità in entrata si configura a tutti gli effetti come ingresso di una nuova unità di personale, risultato che potrebbe essere alternativamente ottenuto attraverso il ricorso alle normali procedure di reclutamento, non ponendosi il problema dell’imputazione del trasferimento ad un non previsto contingente di nuove assunzioni. In tale ipotesi non osterebbe alla neutralità finanziaria dell’operazione considerare la cessione per mobilità come utile ai fini del calcolo delle nuove assunzioni consentite all’ente di provenienza del dipendente..... (SS.RR. in sede di controllo Deliberazione n. 59/2010)”;*

- *“.....né la normativa sulla mobilità disciplinata dal d. lgs. n. 165 del 2001, né la disciplina sulla finanza pubblica che ha introdotto particolari limitazioni alla spesa di personale hanno limitato la possibilità di ricorrere a mobilità all’interno di categorie di enti che debbono applicare le stesse regole di finanza pubblica. La mobilità può essere attuata anche fra enti che debbono rispondere a limiti differenziati purché a conclusione dell’operazione non vi sia stata alcuna variazione nella consistenza numerica e nell’ammontare della spesa di personale, fatte salve le specifiche possibilità di incremento accordate dalla disciplina di settore a ciascun ente.....»* (Sezione Lombardia deliberazione n.521/2010/PAR”);
- *“.....la mobilità di personale in uscita, comporta che, a seguito del trasferimento, il rapporto di lavoro prosegue con un altro datore di lavoro per cui l’amministrazione cedente può solo beneficiare, in termini di risparmio di spesa, dell’avvenuta cessazione del contratto (...), spesa che rimane inalterata in termini globali nell’ambito dell’intero settore pubblico”“corrisponde ad un principio di carattere generale che per effettiva cessazione debba intendersi il collocamento di un soggetto al di fuori del circuito di lavoro, con conseguente venire meno della remunerazione, caratteristica che non si attaglia al fenomeno della mobilità”* (Sezione delle Autonomie deliberazione n. 21 del 9 novembre 2009).

Da quanto sopra rilevato emergono alcuni caratteri che contraddistinguono la mobilità ex articolo 30. Essa, infatti, è su base volontaria ed è finalizzata ad una migliore distribuzione del personale delle pubbliche amministrazioni in base ai principi di cui all’articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001 più volte richiamato. In pratica la stessa è uno *“...strumento che non risponde solo all’interesse dell’amministrazione che vi ricorre, ma garantisce una più razionale distribuzione delle risorse tra le Amministrazioni Pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, nonché economie di spesa di personale complessivamente intesa, dal momento che consente una stabilità dei livelli occupazionali nel settore pubblico”* (Parere UPPA, Dipartimento della Funzione Pubblica DFP 0013731 P-1. 2. 3. 4 del 19 marzo 2010 citato). Inoltre, la procedura prevista al comma 2 bis, si pone come necessariamente prodromica all’espletamento delle procedure di reclutamento mediante concorsi e riguarda, analogamente a quella del comma 1, il personale delle amministrazioni cedenti non collocato in disponibilità” (Vedasi sul punto anche Corte di conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 162/2013/PAR relativa ad una richiesta di parere da parte del comune di Villaverla). Pertanto, in pratica, mediante l’espletamento della mobilità tra amministrazioni oltre all’ottimale distribuzione del personale, in base alle coordinate interpretative fornite nelle richiamate deliberazioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, si otterrebbe anche una neutralità finanziaria della spesa di personale (sul punto si veda anche parere reso dal Dipartimento della Funzione Pubblica UPPA Ufficio Personale delle Pubbliche Amministrazioni – di seguito UPPA – della Presidenza del Consiglio dei ministri 19 marzo 2010, secondo cui *“La mobilità non è neutrale e va considerata come un’assunzione quando l’amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali ed invece lo è l’amministrazione ricevente. In tal caso, infatti, considerare la mobilità come assunzione garantisce il governo dei livelli occupazionali, e quindi della spesa pubblica, evitando che le amministrazioni senza limiti sulle assunzioni operino da serbatoio da cui attingere nuovo personale da parte delle altre amministrazioni con limitazione”*. Lo scopo delle richiamate disposizioni è chiaro: una migliore distribuzione del personale già in servizio in luogo dell’assunzione del nuovo personale *“al fine di limitare il turn over del personale e nel contempo reiterando le disposizioni atte a regolare al meglio l’ottimale distribuzione del personale già in servizio i cui oneri non determinano incrementi della relativa spesa a livello di comparto”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 162/2013/PAR citata). Tuttavia, vi possono essere ulteriori ragioni per l’attivazione di procedure di mobilità volontaria quali *“il soddisfacimento del fabbisogno professionale delle amministrazioni mediante acquisizione di adeguate risorse umane, una più razionale distribuzione del personale tra le amministrazioni o all’interno della stessa amministrazione, il contenimento dei costi per le spese di personale, evitando l’assunzione di nuove unità lì dove il fabbisogno può essere soddisfatto mediante l’attuazione della mobilità, il desiderio del dipendente di trovare una collocazione lavorativa più consona alle proprie necessità professionali o personali”*. (Cfr. Circolare Funzione Pubblica - UPPA - dell’11 aprile 2005). Inoltre, è dato rilevare che *“...la mobilità ex articolo 30 non determina l’immissione di nuove unità di personale nel pubblico impiego come invece avviene qualora, a seguito dell’espletamento delle procedure concorsuali, venga assunta una nuova unità di personale. Trattasi in sostanza di un passaggio volontario a domanda del dipendente, che può essere anche preceduto da un apposita procedura selettiva (art. 30 comma 2 bis), tanto all’interno dello stesso comparto quanto tra comparti diversi. E che non riguarda, dunque, dipendenti collocati in situazioni di disponibilità”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 162/2013/PAR citata). Solo ove la prodromica procedura di mobilità di cui all’articolo 30 del d.lgs 165/2001 non vada a buon fine, l’amministrazione può procedere al reclutamento di nuove unità di personale facendo, di conseguenza, venir meno la richiamata neutralità finanziaria atteso che, a livello di comparto, la nuova assunzione determinerà un effettivo incremento della spesa corrente di personale. Da ciò se ne deduce che ove si ricorra comunque a procedure di passaggio di dipendenti di ruolo da un’amministrazione all’altra vuoi applicando la

mobilità volontaria di cui al richiamato art. 30 vuoi con il ricorso alle mobilità collettive di cui agli articoli 34 e 34 bis del d.lgs 165/2001 (della quali si dirà in seguito), l'effetto sulla componente della spesa appare sostanzialmente neutro a differenza del reclutamento che spiega, come visto effetti incrementali degli oneri di personale. Quando, dunque, si voglia ricorrere per soddisfare esigenze di vacanze di organico a procedure di reclutamento, vanno attentamente valutati i richiamati vincoli assunzionali. Tra questi, che si possono definire generali dovendo essere osservati indistintamente da tutte le amministrazioni pubbliche, si annoverano:

- l'adozione del Piano triennale dei fabbisogni del personale nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica ed in osservanza delle linee di indirizzo (per gli enti territoriali concertate in sede di Conferenza Unificata), ed eventuale rimodulazione della dotazione organica ai sensi del combinato disposto dei rimodulati commi 2, 3 e 6 ter dell'art. 6 del d. lgs 165/2001 (a seguito della riscrittura dell'articolo da parte dell'art. 4 del d.lgs 75/2017);
- la dichiarazione annuale da parte dell'ente, con apposito atto ricognitivo da comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, dalla quale emerge l'assenza di personale in sovrannumero o in eccedenza (art. 33 del d.lgs 165/2001 come riscritto dall'articolo 16 della legge 183/2011)
- l'approvazione del Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità di cui all'articolo 48, comma 1, del d.lgs 11 aprile 2006 n. 198 recante "*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246*";
- l'adozione entro il 31 gennaio di ogni anno di "un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance (art. 10 comma 5 del dlgs 150/2009), che per gli Enti locali è unificato nel PEG (art. 169, comma 3-bis, del TUEL);
- l'obbligo di certificazione o il diniego non motivato di certificazione, di un credito anche parziale verso la P.A. (comma 3 bis, art. 9, D.L. 185/2008 come aggiunto dall'art. 27, comma 2 lettera c) del D.L. 66/2014);
- la verifica dell'impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco per avviare procedure concorsuali e nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi (art 34, comma 6 d-lgs 165/2001);
- l'utilizzo dei lavoratori collocati in mobilità ai sensi dell'art. 2 del d.lgs 95/2012 e dell'art. 3 del D.L. 101/2013, che a domanda hanno chiesto la ricollocazione (art. 2, comma 13 D.L. 95/2012 applicabile a tutte le amministrazioni ai sensi del comma 14 del citato articolo 2 in caso di "*..eccedenza dichiarata per ragioni funzionali o finanziarie dell'amministrazione*).

Va poi ricondotta ai suddetti vincoli assunzionali l'ipotesi prevista dall'articolo 3, comma 101 delle legge 24 dicembre 2007, n. 244 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*" che al secondo periodo dispone "*In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta*". Ciò in considerazione del fatto che, al pari degli altri vincoli assunzionali, la norma impone all'amministrazione un obbligo comportamentale che, di fatto, si sostanzia in una limitazione della propria capacità nell'agire (pubblico) ove prevede un diritto di precedenza al personale comandato nelle ipotesi nelle quali vengano in evidenza per l'ente esigenze di reclutamento di nuovo personale. Accanto ai vincoli di carattere generale, è necessario evidenziare gli ulteriori vincoli ai quali possono essere soggette le amministrazioni dei vari comparti in relazione alla specifica disciplina all'uopo prevista dal legislatore. Per quel che riguarda le amministrazioni territoriali (con l'avvertenza, tuttavia che ne sono escluse alcune soggette ad autonomia differenziata quali ad esempio quelle ricadenti nella Regione Trentino Alto Adige e, di conseguenza nelle Province autonome di Trento o Bolzano) tali vincoli assunzionali specifici sono identificati come segue:

- rispetto dei termini per l'approvazione di bilanci di previsione, rendiconti, bilancio consolidato e del termine per l'invio alla Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche ex art. 13, legge n.196/2009), dei relativi dati, nei trenta giorni dalla loro approvazione, D.L. n. 113/2016, art. 9, comma 1 quinquies;
- trasmissione delle informazioni richieste da parte degli Enti beneficiari di spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà ai sensi del DPCM 243/2012 (art. 1, comma 508, Legge n. 232/2016);
- obbligo di contenimento della spesa di personale con riferimento al triennio 2011-2013 (enti ex soggetti al patto) ai sensi del combinato disposto dell'art. 1 commi 557 e 557 quater della legge 296/2006 aggiunto, quest'ultimo, dall'art. 3, comma 5 del D.L. 90/2014);
- conseguimento di almeno il 3 per cento degli accertamenti delle entrate finali nell'esercizio: determinano in quello successivo a quello dell'inadempienza la sanzione solo per assunzioni di personale a tempo indeterminato); (art. 1, comma 466 e 475, Legge n. 232/2016);
- invio sulla piattaforma «<http://pareggiobilancio.mef.gov.it>», entro il 31 marzo – o comunque entro il 30 aprile - della certificazione attestante i risultati conseguiti ai fini del saldo tra entrate e spese finali firmata digitalmente, dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione

economico-finanziaria, ove previsto (mentre, nel caso del rispetto del termine del 30 aprile, la sanzione va applicata solo per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per i 12 mesi successivi: cioè fino al 31 marzo dell'anno dopo); (art. 1, comma 470, Legge n. 232/2016);

- assenza della condizione di deficitarietà strutturale e di dissesto (art. 243 comma 1 del TUEL).
- Il quadro normativo dei vincoli di spesa ed assunzionali cui sono soggetti gli enti locali, attenzionato nelle prime due parti di questo scritto, si profila, tuttavia, ancora incompleto, in quanto appare necessario esaminare, altresì, le ulteriori norme di dettaglio relative al contenimento della spesa, precisando, come negli ultimi anni il legislatore sia intervenuto, più volte, in maniera non sempre coerente in termini di sistematicità delle fonti. Accanto alle norme contenute nel Testo Unico Enti locali, per gli enti sottoposti al patto di stabilità, devono essere prese in considerazione le seguenti norme. In primo luogo, la legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), che prevede una disciplina limitativa delle assunzioni per gli enti territoriali, in considerazione della nuova impostazione e delle nuove regole del patto di stabilità interno. In particolare l'art. 1 comma 557 statuisce che *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 delle spese di personale (...) con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in 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; (lettera tuttavia successivamente abrogata dal DL 113/2016); 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.* In relazione alla determinazione delle componenti che vanno considerate al fine del calcolo della spesa di personale per verificare il rispetto del relativo vincolo di volta in volta considerato (in relazione alle dimensioni dell'ente ed alle norme man mano succedutesi), va evidenziato che le apposite Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/2015/INPR relative Rendiconto 2014 degli enti locali, al Punto 6.2 del questionario destinato ai revisori individuano le cosiddette **COMPONENTI INCLUSE** tra le seguenti:
 - retribuzioni lorde, salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato;
 - spese per collaborazione coordinata e continuativa, per contratti di somministrazione o altre forme di rapporto di lavoro flessibile;
 - eventuali emolumenti a carico dell'amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili;
 - spese sostenute dall'ente per il personale di altri enti in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14, CCNL 22.1.2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto;
 - spese per il personale previsto dall'art. 90 del Tuel;
 - compensi per incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, comma 1 e comma 2, del Tuel; - spese per il personale con contratto di formazione e lavoro.
 - spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente (compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni);
 - oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori;
 - spese destinate alla previdenza ed assistenza delle forze di P.M., ed ai progetti di miglioramento della circolazione stradale finanziate con proventi del codice della strada;
 - Irap;
 - oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo;
 - somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando
 - spesa per il segretario comunale

Nella Successiva Tabella 6.3 vengono invece enucleate le cosiddette **COMPONENTI ESCLUSE** di seguito elencate:

- spesa di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati (C.d.c., Sez. Autonomie, delibera n. 21/2014);
- spesa per lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'interno;
- spese per il personale trasferito dalla regione o dallo Stato per l'esercizio di funzioni delegate, nei limiti delle risorse corrispondentemente assegnate;
- oneri derivanti dai rinnovi contrattuali;

- spese per il personale appartenente alle categorie protette, nel limite della quota d'obbligo;
- spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici;
- spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazioni al codice della strada;
- incentivi per la progettazione;
- incentivi per il recupero ICI;
- diritti di rogito;
- spese per l'assunzione di personale ex dipendente dei Monopoli di Stato;
- maggiori spese autorizzate, entro il 31 maggio 2010, ai sensi dell'art. 3, c. 120, legge n. 244/2007;
- spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività di Censimento finanziate dall'ISTAT (circolare Ministero Economia e Finanze n. 16/2012);
- altre spese escluse ai sensi della normativa vigente, da specificare con il relativo riferimento normativo;
- spese per assunzioni di personale con contratto dipendente e/o collaborazione coordinata e continuativa ex art. 3-bis, c. 8 e 9 del D.L. n. 95/2012.

Afferente al principio di riduzione della spesa, e quale sua concretizzazione, il legislatore ha introdotto e continuamente modificato, nel corso dell'ultimo decennio, una serie di vincoli percentuali sulle cessazioni finalizzati a regolare il turn over del personale ed in particolare di quello a tempo indeterminato. Giova evidenziare che in precedenza i vincoli assunzionali erano indifferenziati e valevano sia per il tempo indeterminato che per il lavoro flessibile.

Solo con le modifiche normative introdotte con l'articolo 4 della Legge 12 novembre 2011, n. 183 che ha interessato, modificandolo, l'allora vigente articolo 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112 convertito in Legge 6 agosto 2008 n. 133, si sono estesi agli enti locali i principi contenuti nella disposizione di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122, relativa ai vincoli alle assunzioni per lavoro flessibile cui sono soggette le pubbliche amministrazioni. "In pratica, si è creato un doppio binario: da un lato i vincoli riguardanti le assunzioni a tempo indeterminato, che rappresentano la forma ordinaria del rapporto di lavoro con la P.A. in virtù dell'articolo 36, del d.lgs 165/2001 secondo il quale *"per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato"*; dall'altro i limiti di spesa introdotti ex novo per le assunzioni relative al lavoro flessibile, che a norma del medesimo articolo 36 possono essere effettuate solo *"per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali"*. Per queste tipologie di assunzioni si sono infatti individuati vincoli assunzionali specifici legati ad una percentuale della relativa spesa riferita ad un determinato esercizio finanziario (2009)" (deliberazione della Sezione delle Autonomie n.12/SEZAUT/2012/INPR).

Le predette percentuali assunzionali, tuttavia tendono a differenziarsi in relazione alla dimensione dell'ente locale. Infatti, il citato articolo 1, comma 557 impone agli enti (soggetti al patto di stabilità) un vincolo assunzionale percentualmente parametrato alla spesa per cessazioni avvenute nel precedente anno (parametro capitaro) mentre per gli enti cosiddetti minori ovvero quelli non soggetti al patto di stabilità, l'art. 1 comma 562 della richiamata legge 296/2006 ha previsto che le assunzioni siano paramtrate non ad una percentuale della spesa per cessazioni avvenute nell'anno precedente ma alla cessazione dei rapporti di lavoro. In pratica ove nel precedente esercizio cessi un rapporto di lavoro e l'ente rispetti il parametro della spesa (in questo caso contenimento entro il limite di quella impegnata nell'anno 2008), può assumersi nel limite del rapporto di lavoro venuto meno (cosiddetto turn over "una testa ad una testa"). Come detto, per gli enti soggetti al patto di stabilità nel corso degli anni sono state variate costantemente le percentuali assunzionali in relazione alla spesa per cessati e, in uno dei recenti interventi modificativi, con l'art. 3 comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni nella legge 11/08/2014 n. 114, si era stabilito che negli anni 2014 e 2015, le Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno potevano procedere 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. La predetta facoltà ad assumere era fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. La medesima disposizione, a decorrere dall'anno 2014 consentiva, inoltre, 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 e l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente. La norma confermava, inoltre, le disposizioni cui alla legge 296/2006 artt. 1 commi 557, 557 bis, 557 ter.

Il successivo comma 5 quater, inserito dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114. inoltre, stabiliva

che *“Fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015”* (detto comma tuttavia verrà disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018, a seguito dell'introduzione dell'art. 1, comma 228, L. 28 dicembre 2015, n. 208). Il principio del contenimento espresso dal predetto comma 557-quaterdi fatto va a sostituire quello di tendenziale riduzione della spesa di personale che sino ad allora aveva caratterizzato le politiche del personale degli enti locali che erano soggetti al rispetto del patto di stabilità. Le posizioni interpretative della Corte di conti sembrano essersi finalizzate al superamento di tale principio come ad esempio si rileva dalla lettura della deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 386/2016/PAR e, in modo analogo su tale linea, appare orientata la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ove afferma: *“A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali.* Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento” (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG); Ancor più eloquente appare quanto sembra emergere dalla deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/QMIG della stessa sezione delle Autonomie che approva le linee guida (questionari) sul controllo finanziario degli enti locali di cui all'art. 1, comma 166 della legge 296/2006 relativi al rendiconto 2015. Infatti, nel punto 1.2.11.1. del questionario viene rivolta ai revisori dei conti la seguente domanda *“La spesa per il personale impegnata nel 2015 e contenuta nei limiti della spesa media impegnata per il personale nel periodo 2011-2013 ai sensi dell'art. 1, co. 557 e 557 quater della l. n. 296/2006 (Enti superiori ai 1.000 abitanti)?”*. Sembrerebbe emergere dalla formulazione della domanda che l'unico vincolo al quale erano soggette le amministrazioni nell'esercizio 2015 era quello derivante dall'effetto in combinato disposto degli articoli 557 e 557 quater dell'articolo 1 della legge 296/2006. Tale considerazione appare ulteriormente supportata dalle risultanze della Tabella esplicativa che accompagna la formulazione della domanda di cui al successivo punto 1.2.11.2. nella quale si chiede la: *“Verifica del rispetto dei criteri di cui all'art. 1, co. 557, l. n. 296/2006”*. Infatti, in detta tabella al fine della verifica del rispetto del vincolo si chiede ai revisori di inserire la spesa (nelle varie componenti di cui agli Interventi 01, 03, 07 ed altri da specificare ove presenti) sostenuta come media nel triennio 2011-2013 e quella sostenuta nell'anno 2015 al fine del confronto, senza con ciò prendere in considerazione la valutazione della riduzione della spesa rispetto a quella dell'esercizio precedente (in tal senso la deliberazione n. 386/2016/PAR della Sezione regionale di controllo per il Veneto citata). Ancor più eloquente in ordine al superamento del concetto di riduzione tendenziale della spesa si pone seppur *incidenter tantum* una recente pronuncia della Corte di Cassazione in materia di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno. La Suprema Corte, nella sentenza a SS.UU n. 27440/2017, infatti, al punto A) afferma che *“A) l'ente pubblico datore di lavoro può prendere la decisione di avviare una procedura di assunzione di personale a tempo pieno valida ai fini dell'applicazione di cui all'art. 3, comma 101, cit. soltanto dopo aver individuato nelle proprie dotazioni organiche (determinate nel piano triennale dei fabbisogni di personale) vacanze relative alle categorie e ai profili propri di quei lavoratori part-time la cui eventuale trasformazione in rapporto a tempo pieno è compatibile con il rispetto del patto di stabilità interno (applicabile ratione temporis anche ai Comuni con più di mille abitanti) e, in particolare, con il principio del contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione (vedi: art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 e art. 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) nonché con la direttiva di non creare posizioni soprannumerarie”*. Tornando, ai limiti assunzionali per gli enti soggetti al patto, per gli anni 2015 e 2016 il legislatore ha introdotto inoltre, successivamente al richiamato D.L. 90/2014 per le assunzioni a tempo indeterminato, una disciplina derogatoria al quadro normativo esistente. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), modificata dall'art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n.125, *“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 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. È fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie*

vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo, di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni...". Successivamente, con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità per l'anno 2016) il legislatore ha stabilito il superamento delle richiamate percentuali assunzionali già fissate dal comma 5-quater dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014 e con l'articolo 1, comma 228, così come modificato dalla legge di bilancio per il 2017, L. n. 232/2016, ha previsto nuovi limiti assunzionali disponendo che "per gli anni 2016, 2017 e 2018 le Regioni e gli enti locali possano procedere ad assunzioni di personale tempo indeterminato, di qualifica non dirigenziale, nel limite di un contingente di personale corrispondente per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 3.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100 per cento. (...) In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018". L'art 1 comma 479 lett d) della L. 232/2016 come modificata dall'art. 22, comma 3, D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 interviene ulteriormente sul già complesso quadro normativo stratificato stabilendo che (...) Ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a decorrere dall'anno 2018, con riferimento ai risultati dell'anno precedente e a condizione del rispetto dei termini perentori di certificazione di cui ai commi 470 e 473: (...) punto d) per i comuni che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la percentuale stabilita al primo periodo del comma 228 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è innalzata al 90 per cento (prima era 75 per cento) qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". Da ultimo va evidenziato che la legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", con l'articolo 1, comma 863 è intervenuta prevedendo un'ulteriore modifica delle modalità di calcolo delle suddette percentuali assunzionali per gli enti locali che hanno tra i 3.000 a 5.000 abitanti elevando il numero dei comuni che possono effettuare assunzioni di personale per il 100% della spesa dei cessati. La disposizione infatti prevede che "All'articolo 1, comma 228, terzo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, le parole: « tra 1.000 e 3.000 » sono sostituite dalle seguenti: « tra 1.000 e 5.000 »". In tal modo non solo gli enti tra i 1000 e i 3000 abitanti ma anche quelli fino a 5000 se nell'anno precedente hanno avuto una spesa per il personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti di cui ai conti consuntivi dell'ultimo triennio possono assumere al 100% della spesa per cessazioni dell'anno precedente. La medesima legge all'art. 1 commi da 844 a 847 ha poi provveduto a riesperire parzialmente le capacità assunzionali delle Province che erano state, come noto, bloccate dapprima dal comma 9 dell'articolo 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, successivamente dalle lettere da c) a g) del comma 420 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, poi ancora dal comma 5 dell'articolo 22 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Ora le citate disposizioni sono state abrogate dal citato articolo della legge 208/2017 (comma 846). Il comma 844 dispone "844. Ferma restando la rideterminazione delle dotazioni organiche nei limiti di spesa di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ai fini del ripristino delle capacità di assunzione, le città metropolitane e le province delle regioni a statuto ordinario definiscono un piano di riassetto organizzativo finalizzato ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56". Il successivo comma 845 prevede "A decorrere dall'anno 2018, le province delle regioni a statuto ordinario possono procedere, nel limite della dotazione organica di cui al comma 844 e di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, da destinarsi prioritariamente alle attività in materia di viabilità e di edilizia scolastica, solo se l'importo delle spese

complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III. Per le restanti province, la percentuale assunzionale stabilita al periodo precedente è fissata al 25 per cento. E' consentito l'utilizzo dei resti delle quote percentuali assunzionali come definite dal presente comma riferite a cessazioni di personale intervenute nel triennio precedente non interessato dai processi di ricollocazione di cui all'articolo 1, commi da 422 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Nell'anno 2018, le città metropolitane possono procedere, nei termini previsti dal presente comma, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel rispetto dei limiti di spesa definiti in applicazione del citato articolo 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014". Al successivo comma 847 si prevede "847. Le province delle regioni a statuto ordinario possono avvalersi di personale con rapporto di lavoro flessibile nel limite del 25 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009" In pratica, a seguito dell'entrata in vigore di dette disposizioni a decorrere dall'anno 2018:

- ferma restando la dotazione organica rideterminata, le province e le città metropolitane definiscono un piano di riassetto organizzativo e di gestione delle funzioni;
- viene prevista la possibilità per le province di assumere personale da destinare prioritariamente alla gestione delle attività di edilizia scolastica e viabilità, con percentuale del 100% della spesa dei cessati nell'anno precedente ove abbiano un rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti dei titoli I, II e III inferiore al 20%;
- ove detto rapporto non sia conseguito la percentuale assunzionale si riduce al 25% dei risparmi dei cessati;
- viene prevista l'utilizzazione dei resti dei cessati non trasferiti;
- le ricordate percentuali assunzionali sono applicabili anche alle città metropolitane;
- il tetto di spesa degli enti di area vasta per le assunzioni per lavoro flessibile, viene stabilito al 25% dell'analoga spesa sostenuta (impegnata) nel 2009.

VISTA la necessità, imprescindibile, di coprire il servizio dello scuolabus avvalendosi di personale assunto con contratto a tempo determinato ex art. 50 del CCNL enti locali 21/05/2018;

DATO ATTO CHE lo schema di contratto è allegato alla presente con il meccanismo del rinvio *per relationem*, non materialmente ma reso disponibile per motivi di trasparenza e di connessione con il presente atto;

Visti:

- il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;
- il D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165;
- I vigenti C.C.N.L. del personale delle autonomie locali, vigenti in materia;
- il Bilancio di previsione per l'anno 2020/2022, esecutivo;
- il decreto 13 gennaio 2021, che ha differito il termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali al 31 marzo 2021;

Acquisiti i pareri favorevoli in merito alla regolarità tecnica e contabile, ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, così come sottoscritti in calce al presente atto;

Con voti favorevoli ed unanimi, espressi nei modi di legge,

DELIBERA

- 1) le premesse sono parte integrante della presente delibera;
- 2) approvare lo stralcio della programmazione triennale del personale anni 2021/2023, ex L. 449/1997 e D.Lgs 165/2001, afferente al bilancio di previsione 2021/2023, attualmente in regime di proroga autorizzata sino al 31/03/2021;
- 3) programmare, sin da subito, la copertura del servizio scuolabus, per l'anno scolastico 2020/2021, con contratto a tempo determinato (servizio essenziale a domanda individuale);
- 4) lo schema di contratto a TD, si dà per allegato alla presente con il meccanismo per relationem, quindi non materialmente annesso al presente atto;
- 5) di dare atto che la presente sarà trasmessa alla RSU ed alle OO.SS. che hanno rappresentanti sindacali in questo Ente;
- 6) di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile, dopo successiva separata ed unanime votazione, ai sensi art. 134, comma 4, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

COMUNE DI FRUGAROLO
(Provincia di Alessandria)

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE N.11/2021
(Art. 49, D.Lgs. 18.08.2000, n. 267 e s.m.i.)

OGGETTO: STRALCIO PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL PERSONALE. APPROVAZIONE CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO PER IL SERVIZIO SCUOLABUS.

=====

PARERE DI LEGITTIMITÀ

Si esprime parere favorevole in ordine alla Legittimità della presente proposta di Deliberazione.

IL SEGRETARIO COMUNALE

=====

PARERE DI REGOLARITA' CONTABILE

Si esprime parere favorevole in ordine alla Regolarità Tecnica della presente proposta di Deliberazione.

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO FINANZIARIO

Frugarolo, li 08.02.2021

Il presente verbale viene così sottoscritto:

IL SINDACO PRESIDENTE
Geom. Valdenassi Martino Giovanni Pio

IL SEGRETARIO COMUNALE
Dott. Stefano Valerii

CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

Certifico che copia di questa deliberazione della Giunta è stata affissa all'Albo Pretorio Informatico dell'Ente, oggi 16.02.2021 e vi rimarrà pubblicata per quindici giorni consecutivi fino al 03.03.2021 ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO COMUNALE
Dott. Stefano Valerii

Frugarolo, li 16.02.2021

CERTIFICATO DI ESECUTIVITA'

Certifico che questa deliberazione, non soggetta a controllo preventivo di legittimità secondo quanto stabilito dall'art. 17, comma 33, della legge 15 maggio 1997, n. 127, è divenuta esecutiva ad ogni effetto ai sensi dell'art. 134, u.c. T.U.E.L.

IL SEGRETARIO COMUNALE
Dott. Stefano Valerii

Frugarolo, li

COPIA CONFORME ALLA DELIBERAZIONE, PER USO AMMINISTRATIVO

IL SEGRETARIO COMUNALE
Dott. Stefano Valerii

Frugarolo, li
