

Circolare 1/2004 del 09/03/2004

Problematiche interpretative dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI Direzione Centrale per le Autonomie

Circolare n. 1/2004

Roma, 9 marzo 2004

Area Personale Enti Locali Prot. 15700/A.A. G.G./32

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA LORO SEDI
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI TRENTO
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA DI BOLZANO
AL PRESIDENTE DELLA REGIONE DELLA VALLE D'AOSTA/VALLEE D'AOSTE
AOSTA

e, p.c.,
ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento per la Funzione Pubblica

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

ALL'A.N.C.I.
ALL'U.P.I.
ALL'U.N.C.E.M

OGGETTO: problematiche interpretative dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

1. La legge 24 dicembre 2003, n. 350, nel dettare le disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, disciplina, per il corrente anno, anche le facoltà assunzionali delle pubbliche amministrazioni locali.

In considerazione delle numerose richieste di parere formulate dalle amministrazioni locali, l'applicazione delle richiamate disposizioni ha formato oggetto di esame congiunto con i rappresentanti del Dipartimento per la Funzione Pubblica, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'A.N.C.I., dell'U.P.I. e dell'U.N.C.E.M..

Pertanto, si ritiene opportuno fornire agli enti locali un utile orientamento nell'analisi delle problematiche relative alla materia.

2. Preliminarmente, deve rilevarsi, al fine della predisposizione nei bilanci dei correlativi oneri economici, come il comma 49 dell'articolo 3 della legge in oggetto ribadisca che, per il personale dipendente da amministrazioni diverse da quelle statali, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2004–2005 sono posti a carico dei rispettivi bilanci, ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001. Il relativo tetto massimo di crescita non può essere superiore allo 0,2 per cento, per ciascuno dei due anni del biennio, oltre il tetto dell'inflazione programmata.

Va, altresì, precisato che, ai sensi del successivo comma 50, “i maggiori oneri - per spese - di personale per il biennio contrattuale 2002-2003, ivi comprese quelle di cui all’ultimo periodo del comma 40 dell’articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 - il quale prevede che, per l’attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni edilizie in sanatoria, i comuni possono utilizzare i proventi dei diritti e degli oneri previsti per il rilascio dei titoli abitativi urbanistici per finanziare progetti finalizzati da svolgere oltre l’orario di lavoro ordinario - non sono considerati, a decorrere dall’anno 2003, ai fini del calcolo del disavanzo finanziario degli enti territoriali di cui all’articolo 29, commi 5 e 7, della legge 27 dicembre 2002, n. 289”.

3. Il successivo comma 53 pone, per le amministrazioni pubbliche di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo n.165/2001, un divieto generalizzato di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all’unità, nonché quelle relative alle c.d. categorie protette. Tali eccezioni, in quanto relative alla totalità delle pubbliche amministrazioni, devono ritenersi riferibili anche a quegli enti locali che non avendo rispettato il patto di stabilità per l’anno 2003 incorrerebbero ai sensi del successivo comma 60 nel divieto di “procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo”, altrimenti, si verificherebbe nei confronti di questi enti un ingiustificato trattamento deteriore rispetto a quello riservato alle altre amministrazioni pubbliche.

Ai sensi del penultimo periodo dello stesso comma 53, per le autonomie locali e, in particolare, per gli enti che nell’anno 2002 hanno rispettato il patto di stabilità, sono fatte salve le assunzioni previste e autorizzate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 settembre 2003, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 239 del 14 ottobre 2003, per qualsiasi motivo non ancora effettuate alla data del 1° gennaio 2004. Poiché trattasi di norma di salvaguardia delle facoltà assunzionali già esercitabili nel trascorso anno 2003, l’ente che intende avvalersene nel corso del corrente anno deve avere riguardo, anche per il caso che l’assunzione avvenga per mobilità, alla dotazione organica determinata in applicazione dell’articolo 34 della legge 27 dicembre 2002, n.289.

Il comma 58, ultima parte, precisa che, in relazione alle peculiarità che le contraddistinguono, alle autonomie locali “si applicano le disposizioni di cui al comma 60”. Pertanto, è a tale specifica ed esclusiva disciplina che le amministrazioni locali dovranno fare riferimento nell’anno 2004.

Il richiamato comma 60 stabilisce che, ai fini del concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro sessanta giorni a decorrere dal 1° gennaio 2004, previo accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, siano fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l’anno 2003, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato.

Da tale disposto normativo, indissolubilmente correlato ai soggetti che sono tenuti a rispettare il patto di stabilità, deriva che i limiti per le assunzioni a tempo indeterminato, e conseguentemente anche a tempo determinato, sono posti solo ed esclusivamente per gli enti locali chiamati a concorrere al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, e cioè per le amministrazioni provinciali e per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, con esclusione, pertanto, dei comuni con popolazione inferiore a tale soglia demografica, delle comunità montane, delle comunità isolate, delle unioni dei comuni e dei consorzi cui partecipano enti locali.

Lo stesso comma 60, fa in ogni caso salvo, soltanto per gli enti che, essendovi tenuti, hanno rispettato il patto di stabilità, il ricorso alle procedure di mobilità. Pertanto, per i predetti enti queste ultime forme di assunzione sono ammesse senza alcuna limitazione numerica o di profilo nell’ambito delle dotazioni organiche vigenti. Al riguardo, deve rammentarsi (come precisato nella circolare di questa Amministrazione n. 2/2003, relativa alle facoltà assunzionali esercitabili nel

decorso anno) che l'articolo 34-bis del decreto legislativo n. 165/2001, concernente l'obbligo della preventiva comunicazione alle strutture regionali e provinciali per l'impiego delle procedure di assunzione a tempo indeterminato, non si riferisce alle ipotesi di mobilità volontaria disciplinate dall'articolo 30 del citato decreto legislativo e dai contratti collettivi di lavoro.

Pertanto, gli enti sono tenuti, ai sensi del precitato articolo 34-bis, ad inviare la comunicazione relativa all'avvio delle procedure di assunzione di personale alle strutture regionali e provinciali competenti, le quali valutano l'eventuale presenza nei propri elenchi di personale da assegnare. Soltanto in caso di esito negativo della ricerca da parte di queste strutture esse trasmetteranno la comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica, per la prosecuzione dell'istruttoria a livello nazionale. Quindi l'eventuale comunicazione effettuata dagli enti direttamente al predetto Dipartimento non realizza le condizioni previste dalla legge.

Al riguardo, si segnala che la predetta comunicazione preventiva è sempre necessaria salvo che per il caso di scorrimento di graduatoria (cfr.: pareri Dipartimento Funzione Pubblica nn. 179 e 184, rispettivamente, del 15 ottobre 2003 e del 24 novembre 2003).

La norma di cui al precitato comma 60 prescrive, altresì, che il previsto D.P.C.M. contenga le assunzioni a tempo indeterminato entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del 2003, tenuto conto, in relazione alla tipologia degli enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti.

Non potrà, in ogni caso, essere stabilita una percentuale superiore al 20 per cento per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le province che abbiano un rapporto "dipendenti – popolazione" superiore a quello previsto dall'articolo 199, comma 3, del decreto legislativo n.77/1995, maggiorato del 30 per cento, o la cui percentuale di spesa del personale rispetto alle entrate sia superiore alla media nazionale per fasce demografiche. Stante il tenore letterale della norma, per la identificazione dei rapporti medi "dipendenti – popolazione" dovrà farsi riferimento alle percentuali indicate dal decreto legislativo n. 77/1995 e non a quelle del decreto del Ministro dell'Interno in data 15 novembre 2003 (G.U. n. 283 del 5 dicembre 2003), riferibili esclusivamente alle rideterminazioni degli organici degli enti in condizione di dissesto finanziario.

I singoli enti in caso di assunzioni di personale, sia a tempo indeterminato che a termine, dovranno autocertificare il rispetto delle disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2003. Tale autocertificazione dovrà essere prodotta dal responsabile finanziario dell'ente.

Fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 60, trova applicazione, per le amministrazioni provinciali e per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che hanno rispettato nell'anno 2003 le disposizioni del patto di stabilità, la previsione del comma 53, secondo la quale, nella fase transitoria, le assunzioni sono consentite limitatamente alle figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché alle cosiddette categorie protette ed alle assunzioni effettuate mediante procedure di mobilità.

A salvaguardia delle prerogative degli enti locali, in caso di mancata adozione dei sopracitati D.P.C.M. entro il 30 giugno 2004, dalla stessa data troveranno applicazione in via provvisoria (fino all'emanazione degli stessi) le disposizioni del richiamato D.P.C.M. in data 12 settembre 2003.

Le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2003 non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, secondo quanto previsto dall'articolo 29, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Sono, comunque, fatte salve le assunzioni relative alla copertura dei posti unici di organico inerenti a figure professionali infungibili e quelle relative alle cosiddette categorie protette, dal momento che la previsione derogatoria è stata ribadita in una norma temporalmente successiva.

A tutti gli enti, indipendentemente dal rispetto delle regole del patto di stabilità interno, sono, comunque, consentite (in quanto non poste a carico dei propri bilanci), previa autocertificazione che ne attesti l'effettiva copertura con i trasferimenti, le assunzioni, sia a tempo indeterminato che a termine, connesse al passaggio di funzioni e competenze agli enti locali il cui onere sia coperto dai

trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di unità di personale. Tali assunzioni sono, altresì, consentite nell'ipotesi in cui le risorse trasferite siano messe a disposizione dell'ente dalle regioni, dalla Comunità Europea o da altro ente.

Sempre nei riguardi degli enti interessati dalla disciplina delle assunzioni di personale dettata dalla legge finanziaria (amministrazioni provinciali e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti) il comma 61 dispone la proroga di un anno dei termini di validità delle graduatorie già approvate. Deve precisarsi che detta proroga, rispetto alla prevista validità triennale, decorre dalla data di pubblicazione della graduatoria stessa.

Ai sensi del successivo comma 63, le procedure di conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro di cui all'articolo 18 della legge n. 289/2002 possono essere effettuate soltanto nel rispetto delle limitazioni poste dai commi da 53 a 71. Peraltro, i rapporti in essere, per i quali il lavoratore interessato alla conversione del rapporto a tempo indeterminato prestava servizio alla data del 1° gennaio 2004 (data di entrata in vigore della finanziaria), sono, comunque, prorogati al 31 dicembre 2004.

Ai sensi del comma 64, i comandi del personale delle Poste e del Poligrafico in essere, anche presso gli enti locali, sono prorogati al 31 dicembre 2004.

4. Il comma 65 detta la disciplina delle assunzione di personale a tempo determinato. Dette assunzioni sono svincolate da ogni limitazione per gli enti locali non soggetti agli obblighi del rispetto del patto di stabilità interno (comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni e consorzi), nonché per quelli che, nell'anno 2003, hanno rispettato detto patto. Viceversa, le amministrazioni locali che non lo abbiano rispettato sono soggette alle limitazioni previste dalla norma.

5. Ai sensi del comma 77, in presenza delle convenzioni con i comuni per lo svolgimento di attività socialmente utili (ASU), è disposta la proroga al 31 dicembre 2004 del termine di cui all'articolo 78, comma 2, alinea, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

6. A norma del comma 29 dello stesso articolo 3, i compensi che gli enti locali, ai sensi dell'articolo 18 della legge n.109/1994, ripartiscono a titolo di incentivo alla progettazione, nella misura non superiore al 2 per cento dell'importo a base di gara di un'opera o di un lavoro, si intendono al lordo di tutti gli oneri accessori connessi alle erogazioni, ivi compresa la quota di oneri accessori a carico degli enti stessi.

7. Il comma 105, introduttivo dell'articolo 42-bis del decreto legislativo 26 marzo 2001, n.151, recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di sostegno della maternità e della paternità, prevede che il genitore con figli minori fino a tre anni, dipendente di amministrazioni pubbliche, può essere assegnato, a richiesta, anche in modo frazionato e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni, ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa, subordinatamente alla sussistenza di un posto vacante e disponibile di corrispondente posizione retributiva e previo assenso delle amministrazioni di provenienza e di destinazione. L'eventuale dissenso deve essere motivato. L'assenso o il dissenso devono essere comunicati all'interessato entro trenta giorni dalla domanda. Peraltro, il posto così lasciato libero non è reso disponibile ai fini di una nuova assunzione.

8. Il comma 106, novellando il comma 5 dell'art. 42 dello stesso decreto legislativo n.151/2001, disciplina i riposi e i permessi per i figli con handicap grave, eliminando il preesistente limite quinquennale, decorrente dall'accertamento dell'handicap, per la utilizzazione dei permessi in questione.

Si ritiene utile, in fine, richiamare l'attenzione sulla disposizione del comma 66 che, con una norma di indirizzo generale, impegna "le altre pubbliche amministrazioni" (e, quindi, anche gli enti locali) ad adeguare le proprie politiche di reclutamento di personale al principio del contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica.

Nel rappresentare l'opportunità che le note esplicative che precedono vengano portate, per ogni utile contributo, all'attenzione degli enti locali, rientranti nelle rispettive circoscrizioni, si richiama la particolare attenzione sulle disposizioni recate dal comma 18 dell'articolo 29 della legge 27 dicembre 2002, n.289, in materia di patto di stabilità interno per gli enti territoriali siti nelle regioni a statuto speciale.

p. IL CAPO DIPARTIMENTO t.a.
(De Martino)