

Personale. Letture divergenti sull'estensione della norma che vieta le assunzioni in caso di mancato rispetto dei limiti

Enti fuori patto a mobilità incerta

Secondo la Corte dei conti l'istituto è sempre bloccato, secondo l'Economia no

A CURA DI
Gianluca Bertagna

Le sanzioni in materia di assunzioni per chi non ha rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente sono ancora in cerca di certezze. Diverse interpretazioni su mobilità e utilizzo del personale in convenzione (si veda l'altro articolo in pagina) lasciano aperte molte e delicate questioni; al punto che sullo stesso tema si possono avere interpretazioni diverse da parte delle stesse istituzioni chiamate a dirimere i nodi applicativi. Nel caso della mobilità, Corte dei conti e ministero dell'Economia non suonano la stessa musica.

Non poter assumere personale a qualsiasi titolo è certamente un limite che rischia di mettere in discussione i servizi erogati ai cittadini, e quindi gli enti temono ogni errore quando si tratta di scegliere le decisioni più opportune. Gli operatori rivendicano almeno il diritto ad assumere tramite mobilità, o con qualche altro istituto che pur non costituisca assunzione permetta di avvalersi dell'attività lavorativa di altri soggetti.

La visione della Corte dei conti, però, sembra andare ben oltre a un calcolo di "teste" sulle assunzioni. Il mancato rispetto del patto, in questa lettura, non blocca solo le assunzioni, ma qualsiasi incremento della spesa di personale. I giudici del Veneto hanno già effettuato una ricognizione generale sull'argomento con la deliberazione 6/2010 (si veda

INTERPRETAZIONI OPPOSTE

La sezione del Piemonte sostiene lo stop a prescindere dall'impatto sulla spesa che invece è determinante per la ragioneria generale

«Il Sole 24 Ore» dell'8 marzo scorso). A questa si affianca ora la delibera 22/2010 della Corte dei conti del Piemonte, che considera anche le eventuali assunzioni tramite mobilità.

Per inquadrare meglio la situazione, è opportuno partire dalla deliberazione 21/2009 della sezione Autonomie, la quale ha affermato che la mobilità non costitui-

sce cessazione. La Funzione pubblica, dal canto suo, ha ribadito in una comunicazione inviata il 19 marzo scorso alla Croce rossa italiana che la mobilità non è neutrale, e va considerata come un'assunzione quando l'amministrazione cedente non è sottoposta ai vincoli assunzionali mentre lo è l'amministrazione ricevente.

La particolarità risiede quindi nel fatto che mentre la mobilità non è considerata cessazione, la stessa potrebbe essere considerata assunzione a tutti gli effetti per l'amministrazione "ricevente". Lo stesso istituto ha quindi due facce diverse, il che crea ancora più confusione negli operatori degli enti locali. Nel parere citato sopra, la sezione regionale della Corte dei conti del Piemonte ha affermato che il divieto di assunzione per chi non ha rispettato il patto di stabilità ai sensi dell'articolo 76 del Dl 112/2008 si applica anche all'istituto della mobilità considerando di fatto come nuova assunzione a tutti gli effetti.

Il quesito era addirittura relativo alla mobilità per interscambio. Il comune richiedente, non avendo rispettato il patto, ipotiz-

zava la possibilità di procedere in tal senso, visto che non ci sarebbe stato alcun incremento della spesa; ma la sezione regionale ha bloccato questa possibilità specificando che appare coerente con il quadro normativo la preclusione dei «trasferimenti per mobilità, a prescindere da ogni valutazione in merito alle variazioni generate sulla spesa complessiva, o in ordine all'essere gli stessi operazioni neutre per la finanza pubblica».

Ma non finisce qui. Sull'argomento un altro ente locale ha interpellato il ministero dell'Economia chiedendo lumi sulla possibilità di sostituire un dipendente tramite mobilità a invarianza della spesa. La sillabina, ma efficace, risposta tramite e-mail da parte della ragioneria generale è stata la seguente: è possibile usufruire della mobilità volontaria solo per compensazione, senza oneri aggiuntivi, quindi con personale della medesima posizione economica.

Come si può vedere, serve urgentemente un chiarimento ufficiale.

Vietata o permessa?

Le diverse interpretazioni sulla mobilità negli enti che non rispettano il patto di stabilità

- CORTE DEI CONTI (VENETO E PIEMONTE)**
Il mancato rispetto del patto blocca qualsiasi ingresso, a prescindere dagli effetti sulla spesa di personale
- FUNZIONE PUBBLICA**
La mobilità va considerata pari a un'assunzione (quindi vietata in caso di mancato rispetto del patto) quando l'amministrazione che cede il dipendente non è sottoposta a vincoli sulle assunzioni
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**
Negli enti che non rispettano il patto è possibile usufruire della mobilità volontaria per compensazione, che quindi non comporta oneri aggiuntivi

Le linee guida. Stop nei «non virtuosi»

Retromarcia sulle convenzioni

Le convenzioni rientrano nelle «assunzioni» bloccate in caso di mancato rispetto del patto di stabilità dall'articolo 76 del Dl 112/2008?

Questo istituto, disciplinato dall'articolo 14 del contratto nazionale del 22 gennaio 2004, sono un caso emblematico delle incertezze che ancora dominano la disciplina. Nel 2009 la sezione regionale della Corte dei conti del Veneto ha affermato (delibera 80/2009) che la possibilità offerta dalla norma contrattuale non configura l'ipotesi di una nuova assunzione, né può essere considerata sotto altre forme o tipologie rientranti nel divieto recato dall'articolo 76.

Con la delibera 37/2010, gli stessi giudici veneti ribattono il giudizio affermando che con le convenzioni in oggetto si «ravanano in capo all'ente utilizzatore quegli elementi sostanzialmente vietati per chi non ha rispettato il patto, perché l'ente in

questione si ritrova in una «situazione nella sostanza equivalente a quella che conseguirebbe a una nuova assunzione».

Le finalità della norma vanno nella direzione di identificare una sanzione che possa configurare assunzioni in pianta stabile, con ripercussioni negative e ripetute anche sui bilanci degli anni successivi, impedendo così agli enti di raggiungere gli obiettivi di virtuosità. Tra l'altro, il contenimento della spesa di personale ha una sua previsione nel comma 557 della Finanziaria 2007.

Probabilmente il legislatore, conscio delle difficoltà degli enti nel gestire i servizi senza assumere nuovo personale, ha lasciato la porta aperta agli istituti di gestione flessibile del lavoro, quali appunto le convenzioni e l'utilizzo dei comandi e distacchi; ma le interpretazioni rischiano di andare in tutt'altra direzione.

Direttive. La sezione autonomie

Sempre vincolanti le indicazioni date dal centro

Cosa succede dopo una deliberazione della sezione Autonomie della Corte dei conti? Gli enti locali sono sempre costretti ad adeguarsi? È necessario rifare i calcoli delle spese di personale? A questi dubbi ha risposto la sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Piemonte con la delibera 21/2010.

Nello specifico, un comune ha chiesto come comportarsi dopo che i giudici in sede di coordinamento hanno indicato, senza sorpresa, che progettazioni interne, compensi incentivanti per recupero dell'evasione Ici e diritti di rogito vanno esclusi dal calcolo delle spese (si veda il Sole 24 Ore del 18 novembre 2009). L'interpretazione ha modificato le precedenti delibere di livello regionale. A ben vedere, quelle in oggetto sono attività svolte in orario di lavoro, sotto la direzione gerarchica del datore, con utilizzo di strumenti dell'amministrazione. Sull'argomento si richiama la sintesi dei magistrati del Veneto (delibera 94/2007), che avevano precisato che è spesa di personale quella correlata a un'attività lavorativa indipendentemente dalle modalità di finanziamento e dall'imputazione al bilancio. Su tale linea anche la circolare 9/2006 della Ragioneria generale dello Stato, che aveva compreso nel calcolo ogni compenso accessorio al personale. La sezione delle autonomie ha invece ritenuto che nella valutazione del concetto di spesa non si debba fare riferimento a ogni somma pagata al dipendente, ma piuttosto alla natura della specifica voce di spesa e all'impatto che questa può avere sulla gestione finanziaria dell'ente.

L'azione degli operatori degli enti locali è stata proprio quella di chiedersi che comportamento avere dal 9 novembre 2009, data della delibera "innovativa" della sezione delle autonomie. Vengono ora in soccorso i magistrati piemontesi, secondo i quali il fatto che la linea interpretativa sia stata disattesa nei precedenti esercizi non elimina la necessità di osservarla, per la determinazione del tetto di spesa del personale, negli esercizi successivi. In altre parole, viene detto che dal momento in cui la se-

zione autonomie si esprime sull'inclusione o l'esclusione di una voce è necessario, qualora si aderisca all'interpretazione, rifare i calcoli della spesa, anche superando la circolare 9/2006 citata dal comune nella richiesta di parere. Ovviamente il confronto va sempre fatto per dati omogenei, dunque sarà necessario rivedere anche i calcoli degli anni passati per avere un'analisi che contenga le medesime voci dal 2004 in poi.

Insomma, non vi è dubbio che ci si debba adeguare alle considerazioni delle Autonomie. Certo, rivedere oggi i calcoli anche per il passato potrebbe portare a scoprire che in un anno, proprio a causa dell'eliminazione delle voci in oggetto, l'ente avrebbe rispettato gli obiettivi, diversamente da quanto certificato in precedenza. È importante, quindi, tenere in conto le indicazioni fornite anche e soprattutto in sede di compilazione della sezione delle spese di personale nei questionari sul bilancio di previsione del 2010 di recente approvati.

Sforamento. Le sanzioni

Congelato anche l'integrativo

Per poter incrementare il fondo delle risorse decentrate delle autonomie locali è necessario rispettare il patto di stabilità e i vincoli di contenimento della spesa di personale. Dal 15 novembre 2009, data di entrata in vigore del Dlgs 150/2009, il rinnovato articolo 40 del Dlgs 165/2001 mette a regime le due regole. Accanto a queste, si precisa che gli aumenti possono avvenire solo se i bilanci consentono e il rispetto dei rigidi paletti imposti dalla contrattazione nazionale.

Negli ultimi tempi un po' tutte le sezioni regionali della Corte dei conti si erano destreggiate nell'evidenziare i sottili rapporti tra le spese di personale e il patto di stabilità nei confronti del fondo del salario accessorio. E la conclusione era più o meno la

stessa: si tratta di politiche connesse alla virtuosità degli enti, tanto che l'articolo 76, comma 5, del Dl 112/2008 evidenziava le risorse decentrate come la prima leva su cui effettuare la riduzione del rapporto tra spese di personale e spese correnti.

A dire il vero anche i contratti nazionali degli ultimi anni hanno anticipato la riforma. Per gli incrementi delle risorse erano infatti già previsti dei rigidi paletti tra cui spiccava sempre il rispetto del patto e il con-

DOPIO CONTROLLO

Il rispetto dei parametri relativi alle uscite va verificato in rapporto all'anno precedente e a quello in corso

tenimento delle spese di personale. Ora però tutto ha acquistato una valenza più forte. L'inserimento della norma nel Dlgs 165 non lascia alcun margine per agire sul salario accessorio se non si è virtuosi.

Rimane un solo dubbio: su quale anno è necessario fare riferimento per la verifica dei parametri? L'anno in corso, visto la genericità della norma, oppure l'anno precedente?

La risposta arriva dalla sezione regionale della Corte dei conti del Veneto. Con la deliberazione 38/2010 viene confermato quello che appare più razionale: si tratta di una duplice verifica da effettuarsi sull'ultimo rendiconto sia sul bilancio in corso.

I magistrati ritengono innanzitutto che il riferimento non possa essere su dati concre-

ti emergenti dall'ultimo rendiconto, che può dare certezza dell'effettivo rispetto o meno del patto. In secondo luogo, non si può negare che l'incremento non avrebbe senso se si attenda il mancato rispetto del patto nell'esercizio in corso. Della serie: tutte le voci di spesa, compresa quella del salario accessorio, devono contribuire per il rientro negli obiettivi di finanza pubblica eventualmente sfiorati.

Per l'ente che non ha rispettato o non rispetterà il patto si prospetta una difficile fase di contrattazione integrativa, che oltre a scontare le innovazioni della riforma trova una forte battuta d'arresto sulle possibilità di incrementare il fondo. Gli enti partono già con un fondo a disposizione assottigliato, perché gli incrementi dell'ultimo contratto nazionale erano sulla parte variabile, quindi possibili solo per il 2009.

Cassazione. L'orario spezzato non permette l'indennità

Niente turno senza continuità

Federica Caponi

Non hanno diritto all'indennità di turno i dipendenti del comune che, pur avendo un orario articolato, lavorano in una struttura che non offre la continuità del servizio, ad esempio perché non c'è l'apertura domenicale.

Lo ha stabilito la Corte di cassazione nella sentenza 8254/2010, con cui ha accolto il ricorso di un comune contro la sentenza di un tribunale che aveva riconosciuto a un dipendente della biblioteca il diritto all'indennità di turno.

La problematica era stata sollevata dal dipendente che aveva chiesto l'indennità ex articolo 22 del contratto nazionale del 14 settembre 2000, in

quanto l'orario di servizio era articolato in dieci ore per alcuni giorni e in cinque ore per gli altri, con conseguente articolazione in turni.

Il giudice del lavoro aveva accolto il ricorso del dipendente, precisando che devono ritenersi istituiti turni giornalieri di lavoro se per ogni settimana i dipendenti si alternano per coprire l'orario antimeridiano e pomeridiano. Contro questa

I REQUISITI

Il servizio deve durare almeno dieci ore e occorrono avvicendamenti equilibrati nell'arco del mese intero

decisione, il comune ha tra l'altro sostenuto che nel caso concreto l'orario di servizio non era strutturato in almeno 10 ore per tutti i giorni della settimana, che non si era in presenza di un servizio necessitante di continuità (chiusura nei giorni festivi e nell'intervallo in alcuni giorni) e i lavoratori osservavano lo stesso orario per due settimane al mese.

La Cassazione ha chiarito che per l'erogazione dell'indennità di turno devono essere rispettate contemporaneamente tre condizioni: un orario di servizio di almeno 10 ore, continuativo, e con una distribuzione equilibrata e avvicendata dei turni nell'arco del mese.

Il diritto all'indennità non è subordinato solo alla rotazione del personale in diverse fasce orarie. Tale interpretazione contrasta con l'articolo 45 del Dlgs 165/2001 (anche nel testo sostituito dall'articolo 57 del Dlgs n. 150/09), secondo cui il trattamento economico è definito solo dalla contrattazione collettiva, restando sottoposto alle amministrazioni il potere di praticare ai dipendenti condizioni di maggior favore.

La norma contrattuale è chiara, ma spesso nella prassi si incontrano applicazioni «estensive». La questione è affrontata dalla Cassazione e presente in molti enti, dove l'indennità di turno è stata riconosciuta anche a dipendenti addetti a servizi non aperti con continuità, con un orario di servizio "spezzato" (8-13 e 15-19).

ANCI RISPONDE

Dal comune vigilanza edilizia anche sui beni storico-artistici

Mariantonia Di Vincenzo

L'esistenza di autorità preposte alla tutela del patrimonio storico-artistico non priva il comune del potere-dovere di esercitare la funzione di vigilanza edilizia sul territorio: il comune è autorità preposta all'osservanza della normativa edilizia ed urbanistica, mentre la Soprintendenza vigila sul vincolo storico e artistico. Questo il principio affermato dal Tar Campania con la sentenza 567/2010 della sede napoletana. La competenza del comune, dicono i giudici, «trova il suo riconoscimento normativo nell'articolo 4 della legge n. 47/1985, oggi trasfuso nell'articolo 27 del Dpr 6 380/2001, che delimita l'ambito dell'esercizio del generale potere di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia in capo al sindaco (ora al dirigente comunale), il quale esercita tale potere nel territorio del comune per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e alle modalità esecutive fissate nella concessione o nell'autorizzazione». Perciò il comune può assumere iniziative autonome e indipendenti dall'adozione di eventuali misure da parte dell'autorità statale. L'unico limite, per evitare sovrapposizioni sanzionatorie, è la previa comunicazione alle altre amministrazioni competenti, che possono intervenire anche di loro iniziativa (Consiglio di Stato, sezione V, 21 gennaio 1997, numero 62).

L'abuso edilizio

È stato effettuato un abuso edilizio nella fascia di rispetto dei 20 metri della strada provinciale. Ai sensi dei commi 3 e 6 dell'articolo 31, Dpr 380/2001, si chiede: in mancanza di ottemperanza all'ordinanza di demolizione emessa dal comune, a quale amministrazione compete la procedura di acquisizione dell'area e la demolizione delle opere abusive?

Nella fattispecie sinteticamente esposta dal comune l'applicazione del comma 6, articolo 31, Dpr 380/2001, comporta che - una

volta che sia stata accertata l'inottemperanza all'ordine di demolizione - la provincia, quale ente a cui compete la vigilanza della fascia di rispetto stradale, possa acquisire gratuitamente il terreno, provvedendo alla demolizione delle opere. Il comune, sempre con riferimento allo specifico comma 6 sopra indicato, è competente all'acquisizione soltanto in caso di pluralità dei vincoli. Se, nella fattispecie, non vi sono altri vincoli, l'ente competente è dunque l'amministrazione provinciale.

Il Sole 24 Ore di lunedì pubblica una selezione delle risposte fornite dall'Anci ai quesiti (qui in forma anonima) degli amministratori locali. I comuni possono accedere al servizio «Anci-risponde» - solo se sono abbonati - per consultare la banca dati, porre domande e ricevere la risposta, all'indirizzo internet www.ancitel.it. I quesiti non devono, però, essere inviati al Sole 24 Ore.



Toscana. Altro punto cardine i debiti fuori bilancio

Gestione residui sotto la lente

Anna Guiducci

La gestione dei residui e la presenza dei debiti fuori bilancio sono due punti cardine del programma di controllo per il 2010 sugli equilibri finanziari degli enti locali approvato con la deliberazione 658/09 dalla sezione regionale della Corte dei conti per la Toscana.

La presenza di debiti fuori bilancio nel triennio 2006-2008 con indice di rilevanza sulle spese correnti e in conto capitale superiore all'1% può generare ripercussioni negative sul risultato di gestione. In particolare, secondo i giudici, il riconoscimento nel 2008 della legittimità di somme

ai sensi dell'articolo 194, primo comma, lettera e) del Tuel per importi superiori a mille euro è sintomo di gravi irregolarità gestionali per violazione delle tipiche procedure di erogazione della spesa pubblica ed espressione di inattendibilità della programmazione di periodo. I parametri citati, definiti con la deliberazione 47/2010, consentono alla Corte una prima individuazione di comuni e province da sottoporre a verifica per il 2009 e permettono di evidenziare situazioni critiche per un'eventuale approfondimento istruttorio.

Anche il grado di vetustà dei residui nonché la loro incidenza su

accertamenti e impegni di competenza possono rappresentare un elemento di criticità. La Corte, nella deliberazione 48/2010, pone l'accento sui residui vetusti, formati prima del 2004 e risultanti dal rendiconto approvato al 31 dicembre 2007; in particolare, la soglia di criticità finanziaria viene individuata nel 18% sul totale delle partite residuali. Quanto al trend di smaltimento, i giudici provvedono a selezionare gli enti che presentano nel 2008 un indicatore crescente rispetto al 2007 e/o al 2006, cumulativamente per l'entrata e per la spesa.

L'analisi, condotta in riferimento al 2008 escludendo pro-

vince e comuni soggetti a verifica sulla sana gestione o per cui è in corso l'adozione delle misure correttive, ha permesso di individuare gli enti cui inviare i questionari. In caso di presenza di indicatori critici anche nel 2009, la verifica successiva comporta l'inoltro di atti e documenti, quali - tra gli altri - la scheda capitolo, il numero dell'accertamento o impegno e il titolo giuridico. Vengono inoltre richieste informazioni sui cosiddetti residui impropri di stanziamento. Si tratta degli impegni di spesa per i quali non sono stati osservati i precetti degli articoli 183 e 192 del Tuel, cioè per i quali non è ravvisabile l'obbligazione giuridicamente perfezionata che determina la somma da pagare e il creditore, non si è indicata la ragione e non si è costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio.

Convegni Tematici

<p>Il federalismo fiscale: una nuova era e nuove sfide per gli EE.LL.</p>	<p>Le Società Partecipate e il Bilancio Consolidato negli Enti Locali</p>
<ul style="list-style-type: none"> - I principi del Federalismo e l'autonomia Finanziaria e impositiva - La contabilità del Federalismo: "Il Bilancio del Territorio" - Come attivare una migliore gestione delle risorse pubbliche - Come ridurre la Spesa Pubblica aumentando l'Economicità - L'innalzamento della Qualità 	<ul style="list-style-type: none"> - La Visione di Gruppo Economico dell'Ente Locale - La Governance delle Partecipate - I nuovi Orientamenti Legislativi e Giurisprudenziali - La costruzione del Bilancio Consolidato: Principi, Prassi ed Esperienze a Confronto - Il Consolidamento Economico, Patrimoniale e Finanziario
<p>Milano - 13.05.2010 Firenze - 10.05.2010 Roma - 18.05.2010</p>	<p>Milano - 20.05.2010 Firenze - 25.05.2010 Roma - 19.05.2010</p>
<p>Per informazioni: www.dariesepartners.it - 02.3495856 www.entilocaliweb.it - 0571.469222</p>	