

Pubblico impiego: le novità della manovra  
Articolo 12.07.2011 ([Francesco Logiudice](#))



Il Consiglio dei Ministri del 30 giugno ha approvato il [decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#) che detta le disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria coerenti con gli obiettivi di manovra condivisi in sede europea (pubblicato in Gazzetta 6 luglio 2011, n. 155).

Il provvedimento si compone di 4 parti: la prima, dedicata al contenimento dei costi della politica; la seconda, alle misure generali di contenimento della spesa; la terza, alle disposizioni in materia di entrate tributarie; la quarta, a misure per sostenere lo sviluppo.

### Norme sul pubblico impiego

Per quanto concerne i tagli alla spesa per il pubblico impiego, l'obiettivo è pari circa ad un miliardo e mezzo di euro tra il 2013 e i 2016 con risparmi annui a regime per 370 milioni.

Precisamente (*cf.* art 16):

- non inferiori a 30 milioni di euro per il 2013;
- non meno di 740 milioni di euro per l'anno 2014;
- non meno di 340 milioni di euro per l'anno 2015;
- non meno di 370 milioni di euro annui a decorrere dal 2016.

E' previsto che, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, può essere disposta (da notare, in termini possibilisti):

- la proroga di un anno delle disposizioni in materia di limitazioni delle facoltà occupazionali (cd. blocco *turn over*);
- la proroga al 31 dicembre 2014 del blocco dei trattamenti economici;
- la definizione di modalità di calcolo dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017 (probabile ulteriore blocco della contrattazione);
- la semplificazione, il rafforzamento e l'obbligatorietà delle procedure di mobilità tra le PP.AA.;
- ulteriori misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa;
- inclusione di tutti i soggetti pubblici, con esclusione delle Regioni e delle province autonome, nonché degli enti del servizio sanitario nazionale, nell'ambito degli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa, con particolare riferimento all'art. 6 del [dl 78/2010](#) (probabilmente, *secundum* [Corte cost. 182/2011](#));
- ulteriori misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa delle amministrazioni centrali anche attraverso la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure;
- la riduzione dell'uso delle autovetture di servizio, la lotta all'assenteismo.

Ulteriori disposizioni di interesse:

· Il comma 4 dell'art 16 prevede che le PPAA, di cui all'art. 1 comma 2 del [d.lgs. 165/2001](#), cd. TUIPI, adottano entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. I piani adottati dalle amministrazioni sono oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative.

Le eventuali economie aggiuntive, effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del [decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#). Le risorse sono utilizzabili solo se dalle amministrazioni interessate, con riferimento a ciascun esercizio, a consuntivo è accertato il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di cui al comma 4 e i conseguenti risparmi. I risparmi sono certificati dai competenti organi di controllo.(*cfr.* comma 5 art.16)

- *In ragione dell'esigenza di un effettivo perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea relativamente alla manovra finanziaria per gli anni 2011-2013, qualora provvedimenti giurisdizionali vanifichino gli effetti finanziari utili conseguenti, per ciascuno degli stessi anni 2011-2013, alle disposizioni di cui ai commi 2 e 22 dell'articolo 9 (in tema di riduzione tagli ai trattamenti economici dei dipendenti pubblici -5% tra € 90 e 150mila e 10% oltre i 150mila e di blocco di alcuni emolumenti) del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, i medesimi effetti finanziari sono recuperati nell'anno immediatamente successivo nei riguardi delle stesse categorie di personale cui si applicano le predette disposizioni (comma 7 art.16).*

Nella sostanza, è una norma che depotenzia gli effetti delle decisioni della magistratura ordinaria (*fumus* di incostituzionalità).

- *I provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#) ed in particolare le assunzioni a tempo indeterminato, incluse quelle derivanti dalla stabilizzazione o trasformazione di rapporti a tempo determinato, nonché gli inquadramenti e le promozioni posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale sono nulle di diritto e viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte costituzionale ...omissis... (comma 8, art. 16).*

Sicché le assunzioni e le stabilizzazioni "invalidate" dalla Consulta sono nulle di diritto.

Pertanto, sarà obbligatorio ripristinare la situazione preesistente a far data dalla data di pubblicazione delle sentenze della Consulta. I dipendenti interessati potranno vantare solo il risarcimento del danno, previsto ai sensi dell'art 2126 c.c., mentre le amministrazioni potranno rispondere per l'eventuale responsabilità per danno erariale.

I dirigenti dovranno obbligatoriamente comunicare agli interessati gli effetti della sentenza sul relativo rapporto di lavoro e su correlato trattamento economico: insomma, saranno tenuti ad ufficializzare la risoluzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ritirando gli atti emessi nel regime antecedente alla pronuncia della Corte cost.

- Viene modificato l'art 55 *septies* [d.lgs. 165/2001](#): il controllo per malattia è, in ogni caso, richiesto sin dal primo giorno quando l'assenza si verifica nelle giornate precedenti o successive a quelle non lavorative (*cf.* comma 9, art. 16).
- In tema di risoluzione del rapporto di lavoro è prevista (comma 11, art. 16) che l'esercizio di tale facoltà da parte della PPAA ( in caso di anzianità massima contributiva di quaranta anni) non necessita di ulteriore motivazione quando la PA abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna.

#### Disposizioni sul patto di stabilità interno (art. 20)

- Comma 1: A decorrere dall'anno 2012, le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la spesa sanitaria, delle province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali del territorio e degli enti e organismi strumentali, nonché degli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dai predetti enti, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno. Le regioni e le province autonome rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito.
- Comma 2: Parametri di virtuosità: Ai fini di ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2013, dal comma 5 del presente articolo nonché dall'articolo 14 del [decreto legge n. 78 del 2010](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 122 del 2010](#), tra gli enti del singolo livello di governo, i predetti enti sono ripartiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in quattro classi, sulla base dei seguenti parametri di virtuosità:

- a) rispetto del patto di stabilità interno nel triennio precedente;
- b) rapporto tra spesa in conto capitale, finanziata con risorse proprie, e spesa corrente;
- c) incidenza della spesa del personale sulla spesa complessiva dell'ente e numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente;
- d) situazione finanziaria dell'ente, anche in riferimento all'evoluzione della stessa nell'ultimo triennio;
- e) misura del ricorso alle anticipazioni del proprio tesoriere;
- f) livello della spesa per auto di servizio nel triennio precedente;
- g) numero di sedi e uffici di rappresentanza in Italia e all'estero;
- h) autonomia finanziaria;
- i) tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale;

l) rapporto di corrispondenza tra trasferimenti statali o quote di gettito devoluto e maggiori entrate da effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale.

- Commi 10 e 11: I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dagli enti locali, dopo l'entrata in vigore del presente decreto, che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli.
- Comma 12: Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali.
- Comma 14: Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali o dipendenti, comunicano, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Ufficiale, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione.
- Comma 15: In caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui sopra, il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e sentito il Presidente della Regione interessata, esercita, in presenza dei presupposti, il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le procedure di cui all'articolo 8 della [legge 5 giugno 2003, n 131](#) (cd. legge La loggia).

Estensione limiti assunzionali alle partecipate (comma 9 art. 20)

La manovra, infine, aggiunge al comma 7 art. 76 del [d.l. 112/2008](#) convertito [l. 133/2008](#) (comma che prevede «E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale e' pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente») il seguente periodo:

*“ Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese\_sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentare”.*

E' possibile affermare che ci troviamo dinnanzi ad una norma che conferma l'osmosi tra società controllate (siano esse società che gestiscono servizi pubblici, sia che si configurino come società strumentali di cui al [dl 223/2006](#) (cd. decreto Bersani) ed ente territoriale.

Orbene, i tetti di spesa di personale si calcolano anche per le controllate *in house*.

Infine, sempre in merito alle società a partecipazione pubblica, interessante appare la disposizione di cui all'art. 8, che prevede che entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto, tutti gli enti e gli organismi pubblici inseriscono sul proprio sito istituzionale curandone altresì il periodico aggiornamento, l'elenco delle società di cui detengono, direttamente o indirettamente, quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, nonché una rappresentazione grafica che evidenzia i collegamenti tra l'ente o l'organismo e le società ovvero tra le società controllate e indicano se, nell'ultimo triennio dalla pubblicazione, le singole società hanno raggiunto il pareggio di bilancio.

## Conclusioni

*Last but not least*, per quanto riguarda i costi della politica e degli amministratori si andrà nella direzione di una convergenza verso gli standard degli altri Paesi europei: il trattamento economico di deputati, senatori e dei vertici di organismi, enti o istituzioni non potrà superare quello medio percepito dai titolari di posizioni analoghe nei Paesi dell'area euro.

Sarà istituita una Commissione, presieduta dal Presidente dell'ISTAT, che avrà il compito stabilire i parametri retributivi (*cfr.* art. 1).

Le disposizioni generali in materia di riduzione dei costi della politica e degli incarichi di vertice e per i componenti degli organismi anche collegiali troveranno altresì applicazione alle Regioni ordinarie o a statuto speciale, nei limiti e nel rispetto dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione.

In particolare, le Regioni a statuto ordinario provvederanno ad armonizzare i propri ordinamenti entro 60 giorni dall'entrata in vigore della manovra, mentre quelle a statuto speciale adegueranno la propria legislazione secondo le norme dei rispettivi statuti.

(Altalex, 12 luglio 2011. Articolo di [Francesco Logiudice](#))

( da [www.altalex.it](http://www.altalex.it) )