

UFFICIO STUDI CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e validato dal Comitato Scientifico del Codau"

Riflessioni su limitazioni di spesa per il "personale a tempo determinato" delle PP.AA

Il presente contributo trae spunto da un recente parere della sezione regionale di controllo della Lombardia ([deliberazione Lombardia/557/2013/PAR](#)) relativa alla limitazione di spesa contenuta nell'art. 9, comma 28^[1] secondo periodo, della L. 122/2010, di conversione del D.L. 78/2010, norma di carattere generale che si applica anche alle Università.

Sul punto l'Ufficio Studi si era già espresso con riferimento alla tematica dei tirocini http://www.codau.it/ufficio_studi/file_ufficio/498//Gli_oneri_per_tirocini.pdf.

La disposizione legislativa in esame stabilisce un tetto di spesa per gli oneri di personale "a tempo determinato" o "con convenzioni" ovvero "con contratti di collaborazione coordinata e continuativa", pari al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Tale disposizione era stata oggetto di attenzione da parte della Corte dei conti la quale si era variamente pronunciata su quesiti di vari enti locali.

Secondo un precedente parere della medesima sezione (Lombardia/118/2012/PAR) la norma tende ad assorbire tutte le prestazioni di personale svolte al di fuori di un rapporto esclusivo, continuativo, indeterminato e "burocratizzato" in senso tradizionale. Tra queste ipotesi, specificamente richiamate dal Legislatore, ricadono i rapporti di lavoro disciplinati nell'ambito del termine "convenzione", disciplinanti la condivisione di personale (ad esempio, nel caso dello "scavalco", comportante, nella costanza della titolarità del rapporto con l'ente d'origine, la condivisione di oneri e prestazioni, con parziale carico economico delle prestazioni su un comune diverso). Poiché la ratio di quest'ultima norma non è la mera riduzione quantitativa della spesa per il personale, bensì, ulteriormente, un obiettivo qualitativo quale la riduzione dell'uso e dell'abuso di forme contrattuali diverse da quelle del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, esclusivo e con piena disponibilità del tempo del lavoratore, tale disposizione deve applicarsi anche dove il ricorso a tali "tipi" di contratti comportasse un potenziale risparmio complessivo di spesa.

Ancora, altra sezione (Piemonte/200/2012/PAR) aveva affermato che esulano dall'ambito di applicazione dell'art. 9 comma 28 del D.L. n. 78/2010 le prestazioni lavorative rese ai sensi dell'art. 1 comma 557^[2] della L. n. 311/2004 da dipendenti di amministrazioni locali a favore dei soggetti pubblici previsti in questa medesima norma. La medesima sezione (Piemonte/249/2012/PAR) aveva poi affermato che rientrano nella limitazione prevista dal citato art. 9, co. 28 del d.l. n. 78 del 2010:

- i rapporti di lavoro disciplinato dall'art. 90 del TUEL ("staff del Sindaco");
- l'utilizzo di prestazioni lavorative tramite voucher;
- l'utilizzo di prestazioni lavorative tramite "cantieri di lavoro";
- le forme di lavoro temporaneo caratterizzate da finalità sociale (salvo le esclusioni previste per legge).

In altra occasione, la Corte (Veneto/581/2012/PAR) aveva ritenuto che gli incarichi conferibili (contingente) con contratto a tempo determinato in applicazione delle percentuali individuate dal riscritto comma 6-quater dell'articolo 19, del d.lgs 165/2001, riguardano solo ed esclusivamente le funzioni dirigenziali

e che a detti incarichi non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'articolo 9, comma 28 del d. l. 78/2010;

In altra occasione, la Corte (Liguria/7/2012/PAR) aveva affermato che, in applicazione del principio di neutralità finanziaria sopra enunciato, la spesa relativa al personale utilizzato in posizione di **comando** ^[3] può essere esclusa dall'ambito applicativo di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 a condizione che la medesima spesa sia figurativamente mantenuta dall'Ente cedente ai soli fini dell'applicazione della norma richiamata.

A proposito di tale peculiare istituto, il Consiglio di Stato ^[4] aveva affermato che la posizione di comando di un pubblico dipendente, pur non comportando alcuna alterazione del rapporto di impiego, ne implica una rilevante modificazione in senso oggettivo, giacché l'impiegato viene destinato a prestare servizio, in via ordinaria e abituale, presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza. In particolare, fermo restando il c.d. rapporto organico (che continua ad intercorrere tra il dipendente e l'ente di appartenenza o di titolarità), si modifica il c.d. rapporto di servizio, atteso che il dipendente è inserito, sia sotto il profilo organizzativo - funzionale, sia sotto quello gerarchico e disciplinare, nella nuova amministrazione di destinazione, a favore della quale egli presta esclusivamente la sua opera. Caratteristiche peculiari della posizione di comando sono la temporaneità della destinazione e, dunque, la sua reversibilità, con la conseguenza che essa non può essere confusa con l'istituto del trasferimento (che postula invece la definitiva assegnazione del dipendente ad un determinato ufficio); ciò implica che alla posizione di comando del dipendente presso una nuova amministrazione non si accompagna la corrispondente soppressione del posto in organico presso l'amministrazione di provenienza ^[5].

La recente decisione in rassegna, discostandosi dal precedente sopra riferito, conclude che, in sostanza, il rapporto nascente dal comando presso l'ente terzo sortisce gli "stessi effetti funzionali ed economici di un'assunzione a tempo determinato" ai fini del rispetto dei vincoli assunzionali. Ne deriva che, ai fini del rispetto del vincolo di cui al d.l. 78/2010, il comando posto in essere dall'ente istante sarà in tutto e per tutto soggetto al limite relativo ai rapporti a tempo determinato di cui all'art. 9 comma 28 d.l. 78/2010 e quindi non potrà superare il tetto di spesa del 50% di quella sostenuta nel 2009.

Per il sistema universitario, il comando resta ovviamente pertinente al solo personale tecnico-amministrativo, visto quanto disposto dall'art. 56 della L. 311/1958 ^[6]. Attualmente il comando è neutro nel sistema di programmazione del fabbisogno di personale (sia ai fini della spesa sia ai fini dei punti organico). Di tale posizione bisognerà tenere conto per la valutazione di eventuali rinnovi ai comandi in corso.

[1]

"A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, [63](#) e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'[articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#) e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli [articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), **possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009**. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'[articolo 70, comma 1, lettera d\) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#), e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'[articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'[articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#). Resta

fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'[articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266](#). Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal [comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005](#), e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'[art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011](#), il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'[articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 9 agosto 2013, n. 98](#). Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'[articolo 38](#), commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'[art. 163, comma 3, lettera a\), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#). Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.”

[2] *557. 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.*

[3] V. DPR 3/1957 art. 56. Comando presso altra amministrazione.

L'impiegato di ruolo può essere comandato a prestare servizio presso altra amministrazione statale o presso enti pubblici, esclusi quelli sottoposti alla vigilanza dell'amministrazione cui l'impiegato appartiene.

Il comando è disposto, per tempo determinato e in via eccezionale, per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza.

Al comando si provvede con decreto dei Ministri competenti, sentito l'impiegato.

Per il comando presso un ente pubblico il decreto dovrà essere adottato anche con il concerto del Ministro per il tesoro e del Ministro titolare dell'amministrazione vigilante.

Per l'impiegato con qualifica non inferiore a direttore generale si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri competenti.

Salvo i casi previsti dai precedenti commi e dal successivo art. 58, è vietata l'assegnazione, anche temporanea, di impiegati ad uffici diversi da quelli per i quali sono stati istituiti i ruoli cui essi appartengono.

In attesa dell'adozione del provvedimento di comando, può essere concessa, dall'amministrazione di appartenenza, l'immediata utilizzazione dell'impiegato presso l'amministrazione che ha richiesto il comando

Per il personale contrattualizzato il comando è attualmente disciplinato dagli artt. 7bis, 14, 19, 28, 30, 40bis, 46, 53, 55bis, 60, 69, 70 del dlgs. 165/2001 e dalla normativa negoziale.

[4] V. C.d.S., sez. IV, sentenza n. 5542/2003. La posizione di comando differisce poi ontologicamente dall'invio in missione che, com'è noto, si caratterizza per il fatto che il dipendente è chiamato a svolgere, sempre in favore della sua amministrazione di appartenenza, la ordinaria prestazione lavorativa per un brevissimo arco di tempo in una sede diversa da quella abituale di servizio (appartenente pur sempre alla stessa amministrazione): proprio tale peculiarità giustifica l'erogazione della c.d. indennità di missione volta a compensare la maggiore onerosità della prestazione dovuta allo stesso datore di lavoro.

[5] E' stato così affermato che il comando comporta lo spostamento del pubblico dipendente per un periodo non breve in un'altra località e presso altra amministrazione che ne diventa la ordinaria sede di lavoro (C.d.S., sez. IV, sentenza n. 271/1995)

[6] *Il comando di professori di ruolo da una ad altra Università o da uno ad altro Istituto di istruzione superiore è vietato.*