

Il Decreto Bersani e le assunzioni temporanee del personale negli enti con particolare riferimento al contratto di somministrazione (con accenni alla Finanziaria 2007)

Premessa

L'art.30 del D-L-n. 223/06 (conv. nella L. 248/06) cd. decreto Bersani ha previsto delle possibilità di assunzioni del personale non a tempo indeterminato, ma a tempo determinato e/o flessibile , quali incentivi per gli enti virtuosi, stante il blocco delle assunzioni del personale previsto nella finanziaria di quest'anno (L.266/05 art.198) ed i risparmi da conseguire forzatamente per effetto di tale politica di rigore finanziario : dell'01% per la spesa del personale 2004 , contemplando in esse originariamente anche quelle per assunzioni limitate o a tempo nel corso del 2005, che ora la legge che ha convertito il decreto Bersani ha espressamente esentato. Dal calcolo gli enti locali che non conseguissero quella riduzione o risparmio dell'1% sulle spese del personale non potranno nel triennio 2006-2008 procedere ad alcuna assunzione. Tale conseguenza viene sancita anche nel progetto della finanziaria per il 2007 (art. 59 co.2) per gli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno, che però viene valutato diversamente dal 2006 :per saldi di competenza e di cassa . Quindi le autonomie decideranno autonomamente l'entità delle riduzioni di spesa. ¹

Ritornando al Decreto Bersani per l'anno 2006 ,letteralmente la modifica apportata dalla Legge di conversione del decreto (art. 204 -ter) costituisce per l'anno corrente una deroga al regime di blocco della spesa del personale ma solo per gli "enti virtuosi" e questi sono quelli che hanno avuto l'avanzo negli ultimi tre esercizi finanziari (di avanzo d'amministrazione o di bilancio ai sensi dell'art- 186 del Tuel).-

I problemi che possono presentarsi dall'applicazione della presente norma possono essere i seguenti:

- 1) quali assunzioni a tempo gli enti virtuosi possono effettuare nel 2006 nei limiti del rispetto delle economie previste dalla finanziaria ?
- 2) possono essere inclusi nelle assunzioni a tempo i contratti di somministrazione ?
- 3) come scegliere le agenzie di lavoro somministrato in base al nuovo codice unico dei contratti ex d.l.vo n.163/06?

¹ cfr Olivieri "Personale, sui tagli parola agli enti " in Italia Oggi del 6 ottobre 2006

Esaminiamo ora analiticamente i singoli problemi , affrontando le questioni sollevate.

1. Il calcolo della riduzione dell'1% per procedere ad assunzioni nel 2006

Posto che il calcolo della riduzione ad es. di 100 sulla spesa è 99 (1% di 100) ,l'ente locale virtuoso può spendere 99 + totale della spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.) ed a tempo determinato stipulate nel 2005 : es. 20 , totale : $99+ 20 = 119$.- L'ente non può superare tale spesa di 119 nel 2006.-

Questa interpretazione prevede dunque una deroga al limite alla spesa del personale per gli enti virtuosi nel triennio 2006-2008.

La spesa di 119 è dunque quella ammissibile per questi enti, facendo lo scorporo dal totale delle spese sostenute nel 2005 , in essa considerando la quota relativa alle co.co.co. ed ai contratti a tempo determinato attivati nel 2005 ancora in corso e/o scaduti per scadenza naturale o perché prorogati da graduatorie esistenti (inclusi i contratti di formazione lavoro : cfl). ²

Naturalmente l'ente che non abbia rispettato il patto di stabilità non potrà in ogni caso assumere rapporti di lavoro determinato a qualsiasi titolo (ex art. 110 del Tuel, incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e/o contratti di lavoro subordinato): per tale problematica s'è a tal proposito pronunciata la sezione giurisdizionale della corte dei conti del Veneto con parere n. 6/2006. ³

² Per i cfl non è più riproposta per il 2007 la proroga ma la stabilizzazione di essi ovvero la conversione in contratti a tempo indeterminato. (cfr. art 57 co.7 finanz. 2007).

L'invito del legislatore , nei limiti dei posti disponibili in organico , a convertire i cfl è comune ad altre figure di lavoro "precario" e/o flessibile come i co.co.co. ovvero i contratti a tempo determinato e/o i contratti di somministrazione : cfr. art. 59 co.1 .- Il settimanale Panorama del 21/09/2006 dava notizie a pag. 28 che l'Acquedotto Pugliese si prepara ad assumere a tempo indeterminato n. 201 nuovi dipendenti rispetto ai 36 lavoratori a tempo determinato "precari" della precedente gestione. Alcuni enti hanno altresì previsto la stabilizzazione di LSU tramite una riserva del 30% nei pubblici concorsi (ne dava notizie la Gazzetta degli eell - on line - dell'01./09/2006).

Ma sull'impossibilità di trasformare a tempo indeterminato le figure dirigenziali assunte a termine ex art110 del tuel cfr.Olivieri , Dirigenti esclusi dalla stabilizzazione in Italia Oggi del 20.10.2006.

Relativamente all'interpretazione della spesa ammissibile di 119 per il personale si fa rinvio alla Gazzetta enti locali, on line, del 15.09.2006 "Decreto Bersani- Le novità sulla disciplina in materia di contenimento dei costi del personale di Cinzia Renna.

E' da segnalare altresì un ricorso per illegittimità costituzionale sollevato dalla regione Veneto per il divieto di assunzione del personale a qualsiasi titolo nel comma 198 della L.finanziaria 2006 nonché per i risparmi dell'1% da conseguire nel triennio 2006-1009 disposti dall'art. 204 del D.L. 223/06 (G.U. del 4.10.2006 n.40 -1° serie spec.) dopo la sent Corte cost. n. 390 del 2004.

³ parere n.9 del 19.07.2006 pubblicato sulla Gazzetta eell – on line- del 20.10.2006

1.1. *Lo scorporo della spesa del personale nell'istituzione (art. 114 del TUEL)*

Prima di questa evoluzione positiva per gli eell con il decreto Bersani , il blocco delle spese del personale ed il risparmio forzoso dell'01% avevano indotto gli enti a creare l'Istituzione ex art. 114 del Tuel per non considerare le spese del personale ivi impiegato dalla contrazione dell'1% , ma su tale operazione la Corte dei Conti , sez. Emilia Romagna , ha fatto giustizia contestando agli enti una specifica elusione della normativa statale e violazione del patto di stabilità interno in quanto l'istituzione non ha personalità giuridica e bilancio autonomo da quello dell'ente ,per cui le spese del personale non sono scorporabili .

1.2. *Le figure di lavoro a tempo ammesse nello scorporo per il 2006 dal decreto Bersani*

I contratti che possono dunque essere stipulati dagli eell , previa la deduzione dell'1% come sopra descritta ,sono le seguenti :

a) *co.co.co.* (su questi la versione originaria del D.L. sull'organizzazione ed il funzionamento della p.a. (DL n. 4/06) prevedeva un' applicazione ridotta alle figure di "alta professionalità" e con progetti specifici ex art. 13 D.L. n.4/06, in tal modo avvicinandoli alle prescrizioni della legge Biagi . Tale art.13 del D.L.4/06 in sede di conversione venne però soppresso ed oggi la norma delle co.co.co. di alta professionalità è stato riprodotta dalle legge Bersani (art.32).

Sulla materia si registra anche la sentenza della corte dei conti , sez. Calabria n. 396/06, che rilevava danni erariali alle amministrazioni che avevano abusato delle consulenze tramite co.co.co. effettuate ex art. 110 del Tuel pur avendo le figure professionali all'interno dell'ente.-

Per le co.co.co. quantitative (collaborazioni occasionali cioè nel limite dei 5.000 euro es. per i vigili -nonni, ecc.) vale la norma dell'art. 7 del d .lgs n. 165/05.-

Nel progetto della finanziaria 2007 (art. 59 co1) si prevede una "trasformazione" a tempo indeterminato di tali " lavori precari" , analogamente alle co.co.co. del settore privato in base al decreto leg. vo n. 276/03 (decreto attuativo L. Biagi). Invero la conversione del rapporto a tempo, nel settore privato, è prevista dall'art.5 D.Leg vo n. 368/01, ma tale norma, richiamata dall'art. 10 del medesimo decreto, non s'applica nel settore pubblico,per disposto della corte di Strasburgo con sent.n.53/04 e C180/04 del 7 .09.2006. ⁴

b) *contratti a tempo determinato* (assunzioni di contratti a tempo , cfl : prorogati questi ultimi a tutto il 31.12.2006 ex co. 243 della L.266/05)

⁴ La sentenza della Corte di Strasburgo è commentata da Atelli ,No all'obbligo di Conversione dei contratti a tempo determinato in Pubblico Impiego,n.10/2006 , pag.14 e seg.

c) contratti di somministrazione di cui alla L. Biagi (L.30/03) sia pur ammessi negli eell.come lavori flessibili.

Questi ultimi ovviano alle problematiche accennate al par 1.1.-

Gli interventi del legislatore per ridurre le spese del personale (dalla finanziaria per il 2005 e poi con la finanziaria del 2006) , con la riduzione dell'1% ex art. 204 , hanno incluso originariamente le “altre forme di lavoro flessibile “ (personale con contratto a termine o con convenzione o con collaborazione coordinata e continuativa), che come è noto, sono attivate per sopperire ad esigenze eccezionali e temporanee ⁵ : cfr art. 36 co.1 e 1/bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, oggi con il decreto Bersani non rientrano più nel limite previsto dalla finanziaria 2006 per i comuni virtuosi, come s'è accennato al precedente paragrafo 1..

Questi contratti, nei processi di esternalizzazione, ovviano alle problematiche accennate al par 1.1.-

2. La stipula dei contratti di somministrazione a tempo determinato nel 2006

In ordine al secondo quesito e cioè sulla ammissibilità delle assunzioni a tempo determinato per gli enti virtuosi ed in particolare ai contratti di somministrazione offerti dalla agenzie di lavoro di cui alla Legge Biagi nessun dubbio la legge Bersani pone in quanto il richiamo letterale ex art. 204 ter L.248/06 per le spese escluse nei risparmi forzati ai “contratti di lavoro a tempo determinato ” e tra questi vi rientrano senz'altro i contratti di somministrazione a tempo determinato , lascia in essa “ ricomprendere anche le somministrazioni nel benefit concesso agli enti virtuosi “ ⁶

2.1. La possibilità di stipulare contratti di somministrazione per gli eell è altresì conveniente per altre ragioni che qui si elencano brevemente : per garantire sostituzioni di personale in maternità e/o per i servizi alla persona come le case di riposo, tra quelle gestite ancora dagli enti o dalle fondazioni di diritto privato ,ecc., senza alcuna selezione pubblica del personale somministrato ma che l'agenzia al suo interno ha selezionato: rispondendo così ad un'esigenza di flessibilità avvertita specialmente negli eell in regime di blocco delle assunzioni a tempo indeterminato..

I servizi agli anziani (es.: sad , sportello badanti ,ecc,) sono di recente ,da parte di alcuni enti, stati esternalizzati ed ora , in sintonia con il Tuel e leggi reg.li ,gestiti tramite fondazione privata e/o istituzione, ovvero società di capitale. Da notare che

⁵ Per la causale della temporaneità e dell'eccezionalità di ricorrere al contratto di somministrazione cfr. Oliveti,Lavoro a tempo determinato e somministrazione in LexItalia n.1/06 , contra V.Lostorto, il Mercato del lavoro pubblico e la nuova flessibilità ,p.9 e s. nel testo curato dal Dipartimento della Funzione Pubblica , La somministrazione del lavoro temporaneo nelle pubbliche amministrazioni e il nuovo Codice degli appalti,Jus Consulting S.r.l., Roma , 2006.

⁶ Così Olivieri “ Costo personale esclusi dai risparmi , conta l'avanzo di amministrazione” in Italia Oggi dell'01.09.2006 ed anche Maccapani “Enti responsabilizzati sul personale” in Italia Oggi del 15.09.2006 .

nel settore in argomento il pronunciamento recente della Corte dei conti , sez. Emilia, a proposito della creazione delle istituzioni ex art. 114 del Tuel per la gestione di tali servizi socio-assistenziali con bilancio non separato da quello comunale e di cui prima s'è accennato.

Per quanto poi concerne la gestione dei servizi non a rilevanza economica ex art. 112 bis del tuel (ora abrogato) , tramite società di capitale , è da segnalare un recente parere n.6/06 del dipartimento della Funzione Pubbl. che ha escluso la mobilità in contrario (non in uscita dall'ente, ma all'inverso) del personale trasferito dal comune alla spa a prevalente capitale pubblico, applicandosi le norme privatistiche in quel settore.- (cfr. Gazzetta eell- on line- del 29.09.2006)

3. La scelta dell'Agenzia del lavoro

In ordine al problema della scelta delle agenzie per il lavoro somministrato, già la circolare della Funzione pubbl. del 2005, prevedeva , trattandosi di servizio , un'applicazione del Dec reto Leg. vo n. 157 del 95 , oggi sostituito dal nuovo codice dei contratti ex decreto leg. vo n.163/06.⁷

Stante che la gara sotto soglia a cottimo fiduciario (art. 124 Decreto leg. vo n. 163 cit.) e le interpretazioni del Dipartimento Funzione pubblica suggeriscono agli enti in ordine alla scelta delle agenzie non limitata al prezzo più basso , il responsabile dei contratti o del personale potrà selezionare le agenzie con l'applicazione dei criteri qualitativi (formazione sul lavoro) che di seguito si elencano in via esemplificativa :

- a) corso di formazione per min. n. 12 ore della legge n. 626/94 e succ modif. sulla sicurezza nei luoghi di lavoro offerto gratuitamente dall'Agenzia sulle figure somministrate peso: 15/100

- b) corso di formazione sulla L.della privacy peso: 5/100

Naturalmente l'applicazione dei suddescritti criteri qualitativi , in ordine alla richieste di contratti di somministrazione (inferiore o sup alla soglia dei 20.000 euro ai sensi del codice dei contratti) , può variare nei capitolati di gara prevedendo ad es. un peso maggiore (ad es. fino a 45 punti) e la valutazione della formazione già svolta dall'agenzia nell'ultimo triennio e/o la formazione professionale che si intende realizzare nel piano formativo finalizzato al personale somministrato con la gara .

A questo punto il prezzo offerto (equivalente al margine dell'agenzia e non ai minimi tabellari di cui al CCNL) avrà nell'esempio offerto un peso di 80/100, mentre

⁷ Conforme l'interpretazione nel 2006. Per una disanima dei capitolati di gara e dei criteri qualitativi di selezione delle agenzie cfr I format di M.. Brugnoletto nel testo cit. del Dipartimento della Funzione Pubblica , La somministrazione del lavoro temporaneo nelle pubbliche amministrazioni e il nuovo Codice degli appalti,Jus Consulting S.r.l., Roma , 2006.

i criteri qualitativi suddescritti di 20/100 e pertanto la selezione vincente sarà per quell'agenzia che presenterà una proposta qualitativa e di prezzo conveniente .

Dr. Antonio Pètrina

ottobre 2006